

# DESARROLLO HUMANO EN CHILE

El poder: ¿para qué y para quién?

2004



Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

# DESARROLLO HUMANO EN CHILE

---

El poder: ¿para qué y para quién?

**2004**



Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

## **DESARROLLO HUMANO EN CHILE 2004**

Inscripción N° 143.956

ISBN: 956-279-003-7

### **Edición de textos**

Marisol García

### **Diseño de portada y diagramación**

Pilar Alcaíno y Alejandra Peralta (TILT Diseño)

### **Editores fotográficos**

Álvaro Hoppe y Luis Weinstein

### **Fotografías**

Álvaro Hoppe: págs. 37, 41, 50, 53, 60, 62, 64, 77, 80, 83, 94, 109, 110, 141, 147, 151, 154, 165, 169, 172, 178, 183, 184, 202, 215, 218, 226, 231, 233, 234, 248, 263 y 267

Luis Weinstein: págs. 31, 34, 44, 55, 59, 61, 69, 86, 89, 93, 97, 100, 105, 116, 119, 124, 127, 130, 135, 144, 161, 189, 194, 199, 237, 240, 245, 251, 252 y 258

Archivo Nacional: págs. 72 y 75

Archivo Diario La Nación: pág. 6

### **Foto portada**

Fernando Cifuentes Soro

*El espíritu yahoo*, 2000, óleo sobre tela

### **Impresión**

Ograma

### **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)**

Avenida Dag Hammarskjöld 3241, Vitacura

e-mail: fo.chi@undp.org

www.pnud.cl

www.desarrollohumano.cl

### **Santiago de Chile, diciembre 2004**

Los contenidos de este Informe pueden ser reproducidos en cualquier medio, citando la fuente.

Impreso en Chile

# PRESENTACIÓN

---

Los países firmantes de la Declaración del Milenio de Naciones Unidas se comprometieron a alcanzar los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio mediante la toma de nuevas medidas, aunando esfuerzos en la lucha contra la pobreza, el analfabetismo, el hambre, la falta de educación, la desigualdad de género, la mortalidad infantil y materna, la enfermedad y la degradación del medio ambiente. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio constituyen una prueba de la voluntad política de todos los gestores del desarrollo para establecer asociaciones más sólidas dentro de las sociedades. Los países toman, entonces, la responsabilidad de emprender reformas políticas y fortalecer la gobernabilidad para liberar la energía creativa de sus pueblos que facilite el alcanzar estos objetivos.

Es dentro del marco de la Declaración del Milenio, asumido como compromiso por Chile, que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo tiene la satisfacción de presentar el quinto Informe sobre Desarrollo Humano en Chile: El poder, ¿para quién y para qué?

Chile vive hoy un momento de grandes oportunidades. Existe optimismo sobre la capacidad de generar oportunidades para ser “más y mejores” como sociedad. Sin embargo, las oportunidades objetivas y las percepciones subjetivas sobre la posibilidad de todos para ejercitar poder, parecerían no converger ni espontánea ni automáticamente. Para reducir la brecha entre la realidad y la percepción del poder ejercido por todos, se requieren decisiones políticas y nuevas competencias al alcance de todos los ciudadanos. Parecería entonces, que las capacidades provienen, directa o indirectamente, de cómo se organiza y distribuye el poder dentro de una sociedad.

Este Informe es una invitación a conversar sobre el poder en Chile, poner el tema sobre la mesa es el primer paso para hacerse cargo de él. El Informe sitúa las particularidades históricas del poder, confrontándolo con las exigencias del momento y las

demandas de la ciudadanía, y plantea alternativas a su organización para asegurar la satisfacción de participación de una base más amplia de la ciudadanía.

Los historiadores y filósofos del mundo Egeo introdujeron, dentro de un amplio vocabulario político nuevo, el concepto de democracia. Esta constelación de nuevos conceptos permitió el desarrollo del análisis político que, cruzando los siglos tiene validez en el mundo contemporáneo.

La democracia fue concebida por una civilización de ciudad-estados y por lo tanto, con instituciones políticas de muy diversa y variada índole. Esta geografía democrática, permitió desarrollar una alta aceptación de la diversidad institucional y debatir los méritos relativos de una clase de organización del poder frente a otra. Así es que las democracias fuertes desarrollan instituciones flexibles que permiten responder al debate y a los cambios continuos en la distribución del poder dentro de una sociedad. Bajo las normas y “reglas de juego” democráticas se crea y distribuye el poder, posibilitando que la ciudadanía incida tanto en los asuntos que les incumben a todos, como en el desarrollo de los proyectos individuales de vida.

Democracia y Desarrollo Humano son esencialmente complementarios como marco normativo de la convivencia social. Para el Desarrollo Humano, el poder democrático es, el ejercicio, la ampliación de los derechos ciudadanos, y la potenciación de las capacidades individuales y sociales, reconociendo la diversidad de sujetos dentro de la sociedad.

Este Informe ha sido elaborado con datos que en su mayoría, fueron producidos especialmente para este estudio. A ellos se les suma información proveniente de fuentes públicas y privadas.

Deseo agradecer el trabajo y la pasión puestos por todos los involucrados en la realización de este Informe; especialmente, el equipo de Desarrollo Humano del PNUD. El Informe de Desarrollo Humano de Naciones Unidas para el Desarrollo

en Chile ha alcanzado un importante grado de impacto y reconocimiento, tanto nacional como internacionalmente, lo cual es motivo de gran orgullo para nuestra institución. Como es costumbre, el equipo de investigadores responsable de preparar este Informe ha gozado de plena independencia. Por lo mismo, el Informe no necesariamente refleja las posiciones del PNUD ni de su Junta Directiva

Sabemos hoy que la democracia se fortalece cuando la distribución de riqueza y oportunidades tiende a ser igualitaria. El subtítulo de este libro, El poder, ¿para quién y para qué?, representa la invitación, que el equipo que tiene a su cargo la elaboración del Informe de Desarrollo Humano extiende, para iniciar un intercambio de ideas sobre los criterios que facilitan la aceleración de los procesos ya en marcha de cambio cultural y social, necesarios para asegurar un desarrollo sustentable de largo plazo en Chile.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Irene Philippi', with a stylized, flowing script.

Irene Philippi  
Representante Residente PNUD Chile

**EQUIPO DEL PNUD ENCARGADO DE LA PREPARACIÓN DEL  
INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO EN CHILE 2004**

Eugenio Ortega R.  
Coordinador Responsable

Pedro Güell V.  
Coordinador Ejecutivo

Soledad Godoy M.  
Secretaria Ejecutiva

Norbert Lechner  
Rodrigo Márquez A.  
Carolina Moreno B.  
Cristóbal Rovira K.  
Daniela Trucco H.  
Gonzalo Rivas G.

**CONSULTORES INSTITUCIONALES**

**ESCUELA DE SOCIOLOGÍA - UNIVERSIDAD DE CHILE**

(Manuel Canales - Marcelo Astorga - Juan Jiménez - Raimundo Frei)

**FEEDBACK COMUNICACIONES**

(Juan Pardo - Julio Ramírez)

**STATCOM ESTADÍSTICOS**

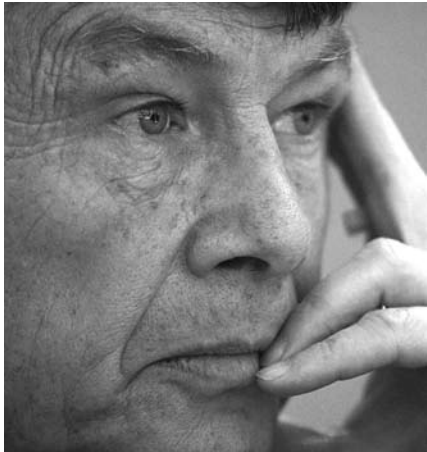
(Paulina Valenzuela - Viery Morales - Francisco González)

**UNIVERSIDAD ADOLFO IBAÑEZ**

(Christian Johnson)

**CONSULTORES**

Jorge Morales  
Rodrigo Asún



Dedicamos este Informe 2004 a nuestro querido amigo Norbert, celebrando la presencia cotidiana de su recuerdo en nuestras vidas.

Equipo de Desarrollo Humano

### **CONTRA LA NATURALIZACIÓN DE LO SOCIAL, EL DESEO DE SER SUJETO**

En la cotidianidad, la globalización de las “leyes del mercado” toma la apariencia de un orden natural, sustraído a la voluntad política. La naturalización del “sistema” no excluye los cambios, por el contrario. Tiene lugar un acelerado proceso de transformaciones, pero su rumbo y ritmo no dependerían de decisiones políticas. No habría alternativas posibles porque “lo posible” estaría restringido a las opciones espontáneas que abre la marcha del proceso. En una especie de selección darwinista, sobreviviría quien mejor se adapta a las oportunidades y los riesgos del “sistema”.

A la naturalización de la realidad social se opone el deseo de las personas de ser sujeto. Ser sujeto implica, por un lado, adquirir la capacidad de moldear las condiciones de vida. Cuanto más avanza el proceso de individualización, más chilenos buscan decidir en libertad quiénes quieren ser y qué quieren hacer. Dicha autodeterminación de “sí mismo” no es un acto aislado. La autonomía del individuo depende del rango de opciones y de los recursos que ponga a su disposición la

sociedad. La subjetivación individual y la subjetivación social van de la mano. Pues bien, la sociedad amplía la libertad individual y colectiva cuando se enfrenta a la naturalización de los diversos “sistemas” y reivindica el poder de regular su funcionamiento.

La naturalización es una expropiación. Sustrayendo la “lógica del sistema” a la discusión, ella tiende a excluir la subjetividad social. Por otro lado, empero, los individuos no llegan a “ser sujetos” sin incorporar la experiencia subjetiva, sus temores y esperanzas, a la convivencia social. Cuánto nos cuesta, sin embargo, conversar las emociones y los afectos. Más aún, nuestras maneras de “vivir juntos” parecen carecer de significación. Y el discurso político contribuye al silencio cuando renuncia a mediar entre las lógicas funcionales de los sistemas y la subjetividad de las personas, y cuando no alcanza a generar aquel “sentido común” que permita compartir las vivencias personales. Estas serían dos tareas de un proyecto que se entiende como la apropiación ciudadana de los cambios en marcha.

Norbert Lechner  
Contribuciones al IDH 2004

# AGRADECIMIENTOS

---

El equipo de Desarrollo Humano del PNUD en Chile agradece la colaboración de todas aquellas personas e instituciones cuyos valiosos aportes contribuyeron a la realización de este Informe, y a quienes les expresamos nuestro reconocimiento a continuación.

Queremos agradecer al ministro Secretario General de la Presidencia, señor Eduardo Dockendorff; así como a sus antecesores, Francisco Huenchumilla y Mario Fernández, por su irrestricto apoyo a las investigaciones que sirvieron de base para este Informe. También expresamos nuestra gratitud al ministro de Educación, señor Sergio Bitar. Del mismo modo, a la señora ministra Yasna Provoste y a Claudio Santibáñez, de MIDEPLAN, por facilitarnos el acceso a los datos de la encuesta CASEN 2003.

Una mención especial merece la importante colaboración de Óscar Muñoz y Germán Correa, tanto en la discusión de contenidos como en el aporte de ideas. El Informe fue construyéndose con el valioso apoyo de personas que colaboraron como consultores en distintas etapas, incluyendo a Rossana Castiglioni, Iara Rivera, Loreto de la Fuente y Andrea Canales.

Reconocemos asimismo a todas las personas que participaron en las mesas de conversación, sus comentarios, opiniones y experiencias fueron de gran interés. A Alejandro Foxley, Andras Uthoff, Andrés Acuña, Andrés Allamand, Andrés Solimano, Aníbal Vivaceta, Anita Holuigue, Benito Baranda, Bernardo Matte, Carlos Ominami, Carolina Tohá, Cecilia Montero, Cristián Bofill, Cristián Precht, Cristina Bitar, Darío Rodríguez, Edgardo Böeninger, Eduardo Carmine, Emiliano Ortega, Enrique Correa, Enrique Silva Cimma, Eugenio Guzmán, Eugenio Tironi, Felipe Bulnes, Fernando Montes, Germán Acevedo, Gonzalo de la Maza, Guillermo Carey, Guillermo Larraín, Gustavo Rojas, Hernán Larraín, Hugo Martínez, Jaime De Aguirre, Jaime Gazmuri, Jaime Ruiz-Tagle, Jorge

Schaulsohn, Gral. Juan Carlos Salgado, Kathleen Barclay, Luis Ortiz Quiroga, Manuel Inostroza, Marcelo Trucco, Marco Antonio González, Marcos Lima, María Elena Wood, María Eugenia Weinstein, Maribel Vidal, Mario Fernández, Mario Marcel, Mauricio Hoffman, Mercedes Ducci, Miguel Schweitzer, Oscar Landerretche, Pablo Egenau, Pamela Pereira, Pedro Sainz, René Jofré, Ricardo Caponi, Ricardo Ffrench-Davis, Ricardo Núñez, Ricardo Solari, Roberto Angelini, Roberto Méndez, Rodrigo Aguirre, Rodrigo Hinzpeter, Sergio Campos, Solange Bernstein y Tatiana Mora.

Extendemos los agradecimientos a todos quienes nos entregaron aportes valiosos desde sus diferentes especialidades, a José Joaquín Brünner, de la Universidad Adolfo Ibáñez; Álvaro Rojas, rector de la Universidad de Talca; y Verónica Gubbins, Andrea Bagnara y Javier Corvalán, de la Universidad Alberto Hurtado. Por su aporte a la realización de monografías, agradecemos a Jaime Ruiz-Tagle, Gonzalo Falabella, Miguel Laborde, Alfredo Jocelyn-Holt, Sofía Correa y Carlos Peña. Por la entrega de información sustantiva para la profundización de temas específicos, reconocemos el aporte de Ximena Aguilera y Claudia González, del Departamento de Epidemiología del Ministerio de Salud; Isabel Márquez y Eduardo Fajnzylberg, de la Superintendencia de AFP; Macarena Carvallo, subsecretaria de Previsión Social, y con ella también a Daniela Flores; a Emilia Delgada Agüero, directora interina de la Escuela de Cultura y Difusión Artística de La Unión; a Francisca Silva, de la Universidad Católica; a Clarisa Hardy y Dariela Sharim; a Patsilí Toledo, de Corporación La Morada; y a Jesús Inostroza, del diario *La Nación*.

Por su generoso aporte para la construcción del piso de oportunidades, agradecemos, a Pabla Hofer (Subtel), Marcela Munita (AC Nielsen), Marcela Ureta (MOPTT), Marcia Espoz (Fonasa), y Pablo Marshall y Susana Mena (Superintendencia de AFP).



De gran valor fue la contribución en temas de elite y opinión pública realizada desde Alemania por el profesor Dr. Wilhelm Bürklin (Universität Potsdam), la Dra. Viktoria Kaina (Universität Potsdam), Horst Weinen (Zentralarchiv für empirische Sozialforschung Köln), Dr. Gregor Walter (Hertie School of Governance Berlin), Andreas Wimmel (Universität Bremen) y Tanjev Schulz (*Süddeutsche Zeitung*). Nuestra gratitud, también, a Alejandra Hinojosa y Luis Breull (TVN), Lucía Santa Cruz y Héctor Martinovic (Universidad Adolfo Ibáñez), Claudio Sapelli (Pontificia Universidad Católica de Chile), Rodrigo Baño y Javier Núñez (Universidad de Chile).

Fue también valiosa la colaboración de todos quienes aportaron antecedentes en torno a la sociedad civil; entre ellos, Gonzalo de la Maza (FUNASUPO), Marisa Weinstein (Fundación Avina); Consuelo Chadwick, Carolina Larraín, Beltrán Undurraga y Daniel Salinas (Pontificia Universidad Católica de Chile); Alberto Undurraga, Rodrigo Araya y Alejandra Arratia (SERNAC), Isabel Brain (Un Techo Para Chile); Paulina Villagrán y Juan Carlos Eichholz (Fundación Chile Unido), Fuad Chain (División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno), Roberto Peralta y Eva Moreno.

Extendemos un agradecimiento especial a Carolina Tohá y Óscar Godoy que generosamente nos entregaron sus comentarios a los textos preparatorios.

Tomás Andreu colaboró con la búsqueda de la pintura para la portada de este Informe, y Fernando Cifuentes Soro es el autor de la pintura que ilustra la portada. Nuestros agradecimientos también a ellos.

Diversas personalidades de la vida nacional, ciudadanos y ciudadanas aceptaron colaborar anónimamente, entregándonos su opinión en distintas instancias de investigación (entrevistas, grupos de discusión, encuestas de elite y de opinión pública, video y estudios de casos), todas las cuales significaron un gran aporte.

Finalmente, deseamos extender esta gratitud a los colegas y funcionarios de la oficina del PNUD en Chile (Representante Residente, oficiales de programas, administrativos, secretarías y personal de servicios), sin los cuales esta publicación no hubiese sido posible. En especial agradecemos a María Luisa Sierra: su permanente colaboración, apoyo y profesionalismo resultó vital para este trabajo. Por su permanente cariño y apoyo durante el tiempo dedicado a la elaboración de este Informe, agradecemos profundamente a nuestras familias.

# ÍNDICE

---

## SINOPSIS

15

---



### PARTE I EL NUEVO PISO DE CHILE

31

---

#### Capítulo 1

#### **Un nuevo piso de oportunidades**

34

- Chile es más: nueva base material de la vida cotidiana
- Educación, la viga maestra
- Chile es distinto: ampliación y uso de las libertades
- La sociedad chilena: nuevas formas de expresión, menos temor al conflicto

#### Capítulo 2

#### **La oportunidad de Chile: aporte normativo y metodológico del Desarrollo Humano**

44

- Mirada sobre las oportunidades creadas: ¿Qué nos dice la Encuesta PNUD 2004?

#### Capítulo 3

#### **Desafíos de la oportunidad de Chile**

50

- Mejorar la distribución de las actuales capacidades
- Nuevas oportunidades requieren de nuevas capacidades



### PARTE 2 EL PODER IMPORTA, HABLEMOS DEL PODER

59

---

#### Capítulo 1

#### **Naturaleza humana y social del poder**

64

- El poder surge de las relaciones humanas
- Dimensiones del poder
- Dinámicas del poder

Capítulo 2	
<b>Algunos rasgos históricos del poder en Chile</b>	<b>72</b>

---

Capítulo 3	
<b>Nuevas restricciones y oportunidades para la construcción y ejercicio del poder</b>	<b>80</b>

---

- Cambio cultural: individualización y menor temor al conflicto
- Autonomización de los sistemas y naturalización de lo social
- La globalización

Capítulo 4	
<b>El poder en los Informes de Desarrollo Humano</b>	<b>86</b>

---

- Desarrollo Humano como incremento del poder personal
- El poder de la sociedad como condición para el Desarrollo Humano
- Desarrollo Humano en el mundo global: límites y desafíos del poder



## PARTE 3

### LOS IMAGINARIOS DE NUESTROS PODERES E IMPOTENCIAS

93

---

Capítulo 1	
<b>El sentido de los imaginarios del poder</b>	<b>94</b>

---

- ¿Cómo se habla sobre el poder en Chile?

Capítulo 2	
<b>Imágenes del poder</b>	<b>100</b>

---

- El poder como voluntad de ser: el proyecto
- Ser y hacer para otros: un entorno de dominación
- Cambio en la matriz autoritaria

Capítulo 3	
<b>Relaciones de poder entre hombres y mujeres</b>	<b>110</b>

---

- Algunas conclusiones sobre las imágenes del poder

Capítulo 4	
<b>Imágenes del poder en la encuesta</b>	<b>116</b>

---

- El poder es un obstáculo que produce rabia
- El poder es orden y protección contra el abuso
- El poder es un medio de acción



## PARTE 4

### EL PODER E INSTITUCIONES PARA EL DESARROLLO HUMANO

#### Capítulo 1

##### **Creación y distribución de poder en la acción estatal: la reforma educacional**

- El piso de oportunidades y los nuevos desafíos
- Reformas del sistema y constitución de actores
- Actores del sistema educacional

#### Capítulo 2

##### **Contexto institucional y el poder de emprender**

- Una mirada al emprendimiento
- Marco institucional
- El poder en torno al emprendimiento
- Fortalecer el emprendimiento

#### Capítulo 3

##### **Protección social y poder en Chile**

- Protección social en épocas de alto riesgo
- Institucionalidad y poder
- El poder de la información
- Protección social en salud
- Sistema de pensiones



## PARTE 5

### LA ELITE CHILENA Y LA DIFÍCIL CONDUCCIÓN DEL DESARROLLO

#### Capítulo 1

##### **¿Por qué estudiar a la elite?**

- La noción de elite
- Cómo se estudió a la elite

Capítulo 2  
**La elite chilena de nuestros días** **178**

---

- Características básicas
- Formación y reproducción de la elite
- Distinción e igualdad en la elite chilena

Capítulo 3  
**Cómo piensa la elite chilena** **184**

---

- ¿Cuántas elites ideológicas existen?

Capítulo 4  
**Mapa subjetivo del poder en Chile: el poder según los poderosos** **194**

---

- Sociograma del poder: el entramado de la elite

Capítulo 5  
**La difícil conducción del desarrollo** **202**

---

- Perplejidad y naturalización de lo social
- La voluntad desafiada: Entre el deber, el querer y el poder
- Oportuna ausencia de la sociedad
- Desafíos para conducir el futuro del Desarrollo Humano



**PARTE 6**  
**PODER COLECTIVO:**  
**LA SOCIEDAD CIVIL, ¿DÓNDE ESTÁ?** **215**

---

Capítulo 1  
**El Desarrollo Humano requiere una sociedad civil poderosa** **218**

---

- ¿Qué se entiende por sociedad civil?
- Acción para crear sociedad civil
- ¿Cuál es el sentido de la participación?

Capítulo 2  
**Nuevas estrategias para un nuevo escenario** **226**

---

- Un Techo para Chile: potenciar sujetos
- SIDARTE: alianzas y liderazgo
- MOVILH: alianza mediática
- Chile Unido: publicidad de valores
- Consumidores: organizaciones sin piso

Capítulo 3	
<b>Instituciones para empoderar a la sociedad civil</b>	<b>234</b>

---

Capítulo 4	
<b>Sociedad civil para equilibrar el poder</b>	<b>240</b>

---



<b>PARTE 7</b>	
<b>PODER DEMOCRÁTICO Y</b>	
<b>DESARROLLO HUMANO</b>	<b>245</b>

---

Capítulo 1	
<b>Democracia, Desarrollo Humano y representación</b>	<b>248</b>

---

Capítulo 2	
<b>Desafíos de la democracia chilena</b>	<b>252</b>

---

Capítulo 3	
<b>Los medios y su mediación de la política</b>	<b>258</b>

---

<b>EPÍLOGO</b>	<b>266</b>
----------------	------------

---

<b>APÉNDICE</b>	
<b>CHILE: EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE</b>	
<b>DESARROLLO HUMANO ENTRE 1990 Y 2003</b>	<b>269</b>

---

<b>ANEXOS</b>	<b>274</b>
---------------	------------

---

<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>315</b>
---------------------	------------

---



# SINOPSIS

## PARA APROVECHAR LAS OPORTUNIDADES DE CHILE: MÁS PODER PARA TODOS

El quinto Informe sobre Desarrollo Humano en Chile tiene un mensaje único y claro: **hoy las personas tienen ganas de ser más y mejores, y para ello quieren ser protagonistas de los proyectos personales y colectivos en los que se involucran no meros espectadores o beneficiarios.** El país ha creado un piso de oportunidades que hace posible esos proyectos. Y la gente lo percibe, creándose un ambiente de mayor optimismo. Se mantienen, sin embargo, ciertos obstáculos que podrían dificultar el aprovechamiento del momento de oportunidades. **Los dos elementos comunes de esas dificultades son la insuficiente disposición de poder social y una desigual distribución del poder de acción personal.** Aunque lo anterior está cambiando, sobre todo por efecto de las transformaciones culturales e institucionales, se requiere de una intervención más decidida de parte de toda la sociedad, especialmente a través de los mecanismos democráticos. **El Desarrollo Humano exige más poder para cada uno y para la sociedad en su conjunto.**

### UNA INVITACIÓN A CONVERSAR SOBRE EL PODER

Este Informe es una invitación a conversar sobre el poder. Poner el tema sobre la mesa es el primer paso para hacerse cargo de él, situar sus particularidades históricas, confrontarlo con las exigencias del momento y las demandas de la ciudadanía, y pensar maneras alternativas y más adecuadas de organizarlo. Pero no cualquier forma de debate en torno al poder sirve a los objetivos del Desarrollo Humano.

Desde la óptica de este Informe, el poder no es una lucha de suma cero, en la que unos ganan lo que inevitablemente otros pierden. El poder puede aumentar para todos, y por eso puede hablarse de él también según una lógica de cooperación. Las relaciones de poder no son siempre la expresión de un acto conspirativo.

Históricamente en Chile hablar sobre el poder ha producido temor; unas veces, por un miedo ancestral al desborde que puede resultar de la crítica al orden establecido, y otras, por temor a perder la estabilidad institucional de la que se ha beneficiado el país. Pero los eventos del último tiempo han desmentido ambos argumentos. Chile está preparado para hablar del poder, sin miedo ni rencor. Necesita hacerlo.

### ¿POR QUÉ DISCUTIR HOY SOBRE EL PODER?

Chile tiene hoy una gran oportunidad para crecer en Desarrollo Humano. Para aprovecharla se necesita que todos los habitantes del país dispongan de las capacidades requeridas para actuar en este nuevo entorno, pero también que aumente la capacidad de actuar colectivamente. Chile requiere hoy de más poder personal y colectivo para seguir avanzando.

El Informe muestra que ésta es una aspiración ampliamente difundida. Las personas tienen ganas de ser más, y de participar de un país que también lo sea. Quieren apoyo para sus iniciativas, y no figurar como invitados a una fiesta organizada por otros. Quieren aliados para sus gestas, no benefactores. Quieren participar de la construcción, no ser espectadores de las decisiones que otros tomen. Sin embargo, las personas también sienten que el entorno y el tipo de relaciones que establecen entre ellas algunas veces



inhiben esa posibilidad. De ahí que los estudios que apoyan el Informe hablen de una extendida conciencia de la necesidad de un cambio tanto en las relaciones como en la cultura del poder en Chile.

En la organización de su contenido, el Informe sobre Desarrollo Humano en Chile 2004 plantea la necesidad de debatir sobre el poder, sugiere una perspectiva para hacerlo y elabora un diagnóstico sobre sus dinámicas. Para ello se concentra en la observación de las dimensiones subjetivas y culturales asociadas a la experiencia e imaginario del poder, y a sus consecuencias para las capacidades de acción personales y sociales. Enseguida, se concentra en las características del entorno de la organización del poder, especialmente de los factores institucionales, las dinámicas de conducción social y la existencia de la sociedad civil. Termina planteándose los desafíos que lo anterior le presenta a la democracia chilena, como mecanismo llamado a potenciar y organizar el poder social.

## CHILE: UN MOMENTO DE OPORTUNIDADES

Chile tiene hoy un nuevo piso de oportunidades: dispone de más recursos materiales, ha incrementado su nivel educacional, se está insertando exitosamente en la sociedad global, cuenta con instituciones sólidas y vive en un ambiente de mayor libertad y democracia. Entre todos los chilenos se ha construido una nueva plataforma para impulsar el desarrollo, y ellos así lo perciben.

**Si usted mira a Chile en relación al resto de los países del mundo, ¿usted diría que actualmente es? (porcentaje)**

Más poderoso que antes	60
Igual de poderoso que antes	27
Menos poderoso que antes	10
NS-NR	3

Fuente: Encuesta Nacional PNUD, 2004.

Chile es hoy distinto, pero aprovechar este “piso” no es un acto automático. Para usar las nuevas oportunidades se requiere de las correspondientes nuevas capacidades personales y sociales. Las oportunidades son un desafío que exige acción. Así la contracara de la promesa de un “futuro esplendor” puede ser la amenaza del desarrollo frustrado.

**Generación de oportunidades en Chile (porcentaje)**

¿Han tenido, usted y su familia la posibilidad de acceder o aprovechar las oportunidades para	Más oportunidades	Menos oportunidades	Iguals oportunidades	NS/NR
Estudiar	73	11	16	0
Tener acceso a bienes materiales	63	11	25	1
Opinar o vivir como uno quiera	57	16	26	1
Armar un negocio o empresa propia	54	18	26	2
Tener una mejor atención de salud	42	27	31	0
Tener acceso a la justicia	36	29	33	2
Tener un mejor trabajo	36	34	30	0
Tener una mejor jubilación	28	37	31	4

Fuente: Encuesta Nacional PNUD, 2004.

En ese camino de desarrollo, actúan como pesados lastres las grandes brechas que aún caracterizan la distribución de recursos y derechos en nuestra sociedad. El desequilibrio de poder que esto genera afecta la capacidad de muchas personas para aprovechar las oportunidades y levanta barreras a la capacidad de acción conjunta. Las insuficiencias del poder personal y social son la mayor amenaza para esta oportunidad inédita de desarrollo.

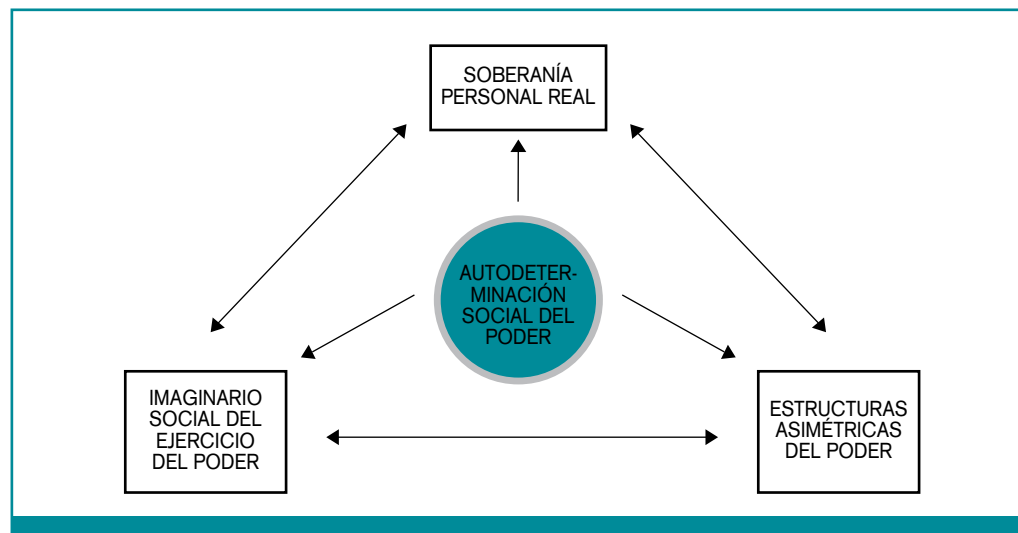
Existen otras amenazas menos perceptibles, pero que pueden actuar como obstáculos significativos ante los retos venideros. Por un lado, la obvia defensa del statu quo de parte de quienes no quieren ceder poder, o que lo ven como un juego conflictivo de suma cero. Esta actitud defensiva debilita la flexibilidad requerida para cooperar e innovar. Por otra parte, está también el temor a entregar más poder a las personas –especialmente, a las mujeres– y a las organizaciones. Hay quienes desconfían de la capacidad de la población para tomar decisiones. Otros son reticentes, producto del miedo a las consecuencias de la acción colectiva. Es el temor al desborde, heredado de los traumas de nuestra historia reciente. El riesgo es que una excesiva valoración del orden acabe por apagar la creatividad.

Aunque estos son temores presentes en Chile, parecen estar perdiendo terreno ante los cambios culturales experimentados en el último tiempo. La Encuesta del PNUD da cuenta de que hoy existe una mayor aceptación del conflicto que la que había hace sólo tres años. Los problemas se discuten más abiertamente, de cara a la gente, y es cada vez más difícil que existan instituciones intocables o temas tabú. En ese sentido, podría decirse que emerge una sociedad más madura, con personas más exigentes y conscientes de sus derechos, que tienen más ganas y demandan más poder. Este incipiente cambio cultural es también parte del nuevo piso de oportunidades y desafíos con que hoy cuenta el país.

**Opinión sobre qué hacer ante los conflictos (porcentaje)**

	2001	2004
Dejar que se muestren los conflictos para que aparezcan los problemas	28	42
Tratar de evitar los conflictos para que las cosas no pasen a mayores	70	56
NS-NR	2	2

Fuente: Encuestas nacionales, PNUD, 2001 y 2004.



Fuente: Elaboración propia.

Esta voluntad de acción libre, reflexiva e innovadora –propia de un Chile que se moderniza y que tiene ganas de ser más– requiere que se remuevan los obstáculos culturales e institucionales que le impone una distribución de capacidades muy desigual, así como un equilibrio de las dispares posibilidades de desarrollo para hombres y mujeres. Aprovechar las oportunidades abiertas para Chile y los chilenos plantea el imperativo de ampliar las capacidades de acción de todos los habitantes, pero también requiere la creación de condiciones que favorezcan una mayor acción colectiva, pues crecientemente hay problemas que no pueden ser abordados con éxito por el Estado ni por los individuos actuando en forma aislada. Muchos de los nuevos desafíos que hoy enfrenta Chile exigen mayores niveles de cooperación entre actores diversos.

## ¿DE QUÉ PODER SE TRATA?

---

El poder es una necesidad humana y social. Las personas requieren aumentar su dotación de capacidades originales para lograr sus fines y satisfacer sus deseos, y esto sólo se consigue mediante la acción conjunta. Es lo que define el doble rostro del poder: por una parte, se refiere a la capacidad de los grupos humanos organizados para construir un entorno de relaciones sociales y de recursos en el cual sea posible la existencia y acción; por otra, alude a las capacidades personales que a cada uno le permiten actuar en ese entorno común. Indisolublemente, el poder tiene una cara personal y otra social.

El poder es el resultado de una relación entre varios factores. La **soberanía personal real** se refiere a la dotación variable de capacidades de las personas, con la cual ellas captan y realizan las oportunidades de su entorno. Las **estructuras de distribución asimétrica de esas capacidades**, en tanto, permiten una coordinación social mediante roles especializados y formas de conducción, pero puede ocurrir que unos impongan su voluntad sobre otros, limitando su soberanía. También forma parte de esta dinámica un **imaginario social del poder** que define un mundo común de significados y valores, el cual orienta su ejercicio y legitima su distribución. Finalmente, todas las sociedades crean algún tipo de mecanismo para regular las relaciones entre las dimensiones mencionadas. De entre ellos, el Estado es el más importante; y la democracia, el que asegura en mayor medida la coherencia y mutua complementariedad entre éstas, así como el mayor grado de **autodeterminación social en la organización del poder**.

Esta aproximación pone de relieve dos aspectos: primero, que el poder existe en la relación entre persona y sociedad, y no es correcto atribuirlo sólo a uno de esos dos polos; segundo, que una sociedad puede expandir la cantidad de poder del que dispone si aumenta de manera complementaria sus distintas dimensiones. Esto significa que la dinámica del poder no es siempre un juego de suma cero, por lo que no siempre es acertado analizar el poder bajo la óptica del conflicto o del abuso. Si existe la posibilidad de que la sociedad amplíe su poder y al mismo tiempo haga más simétrica su distribución, entonces tiene sentido plantear el horizonte normativo de “más poder para todos”.

Desde la perspectiva normativa adecuada a los desafíos de los que quiere hacerse cargo este Informe, el poder necesario para el Desarrollo Humano es aquel que permite aumentar la autodeterminación social del poder como un fin en sí mismo, y como un medio para el despliegue complementario de la soberanía personal real, del poder de los sistemas e instituciones, y de la definición cultural de la realidad. Se trata de un concepto límite, que señala un estado deseado pero no plenamente realizable para las condiciones efectivas de la vida social. Como todos los conceptos del paradigma de Desarrollo Humano, sirve para orientar acciones, detectar y celebrar avances, y hacer visibles déficit y desafíos.

# PODER EN LA SUBJETIVIDAD DE LOS CHILENOS

---

Las representaciones de las personas acerca de su poder personal y el de la sociedad, y de la forma en que éste se encuentra distribuido, tienen consecuencias directas sobre las capacidades de acción individuales y colectivas. Hay imaginarios que definen identidades pasivas y subordinadas, y otros que favorecen posturas proactivas y autónomas. Unos le dan un valor positivo a la acción colectiva, y otros la consideran una amenaza. Las definiciones culturales del poder son parte del poder mismo.

Las imágenes del poder son tan diversas como diversas son en cada sociedad las imágenes que de sí mismas y del mundo tienen las personas. En este Informe se presentan los resultados de la caracterización de los imaginarios predominantes y su efecto sobre la capacidad de acción. Para ello, se realizaron dos series de grupos de discusión, aplicándose además un conjunto de preguntas relativas a este tópico en la Encuesta Nacional de Opinión Pública.

La conversación de los chilenos sobre el poder instala en su centro las ganas que tienen las personas por disponer de capacidades para realizar sus proyectos. Las conversaciones reflejan que del poder se habla desde la perspectiva de creciente individualización de segmentos importantes de la sociedad. En primer lugar, el poder aparece como un medio de realización personal.

Desde ahí se describe como algo que ayuda u obstaculiza. Entonces aparece el poder social con todo su peso: se trata de un entorno cultural e institucional que condiciona las posibilidades de acción. Comienza a instalarse en Chile una conversación crítica sobre el poder.

***“-A veces, uno tiene mucho ánimo de hacer sus proyectos; pero a veces, la misma sociedad lo para...”***

***-Siempre hay..., perdón: siempre está la piedra de tope”***

**(Grupo mixto, GSE medio)**

Se percibe la organización del poder social como dominada por una matriz de autoritarismo y sumisión, la cual produce un orden asimétrico de dignidades. Por lo mismo, muchos la viven como abuso y humillación.

***“En todas partes lo pasan a llevar a uno. Uno va a una oficina, y la persona te mira como vai vestió, primero; y ni te atiende. Eso a mí me ha pasado”.***

**(Grupo mixto, GSE bajo)**

También algunos de quienes cumplen un papel de conducción o poseen posiciones de privilegio resienten los efectos distorsionadores de esta matriz, en cuanto impediría desarrollar formas más modernas y eficientes de gestión social.

Desde esta perspectiva, surge de las conversaciones una idea común, que en sus trazos gruesos no se ve afectada por las diferencias sociales. Se trata de la percepción de que las formas tradicionales de definir el significado, la distribución y el uso del poder a nivel social constituyen un obstáculo para realizar el proyecto personal y colectivo de ser más y mejores.

Esta matriz motiva en muchos un intento por compensar el abuso y la humillación mediante el ejercicio de “desquites” y resentimientos, lo cual no hace más que reforzar esa misma matriz y sus efectos.

**“–Hay una manera, una rebeldía, que es, por decirlo, muy maldita; o una marginalidad que traspasa todas las clases sociales, y que es como una forma de resistencia al concepto de orden y de obediencia.**

**–Es como la típica rebeldía del chileno: como por debajo, subterránea.**

**–Se transforma en esa cosa medio pasiva-agresiva... Claro, el chaqueteo: ésa es la forma de expresión de la rabia chilena”.**

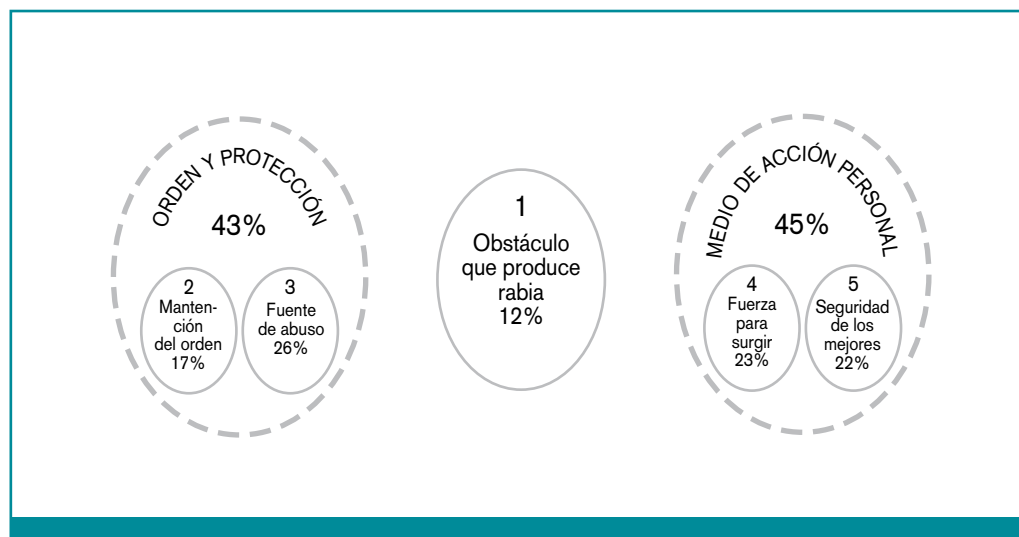
**(Grupo mixto, GSE C2-C3)**

Pero las conversaciones también son enfáticas para señalar que esta matriz de autoritarismo y sumisión está cambiando. Hoy se instalan relaciones más horizontales, especialmente en los ámbitos de la familia, el consumo y el trabajo. El cambio no alcanza todavía a los otros ámbitos de la vida social.

Una transformación importante se percibe en el acceso de las mujeres al poder. Ellas reconocen y valoran este hecho, y desarrollan una concepción sobre las ventajas del ejercicio femenino del poder. Las mujeres habrían aprendido en su experiencia maternal y doméstica cómo conducir a otros mediante el convencimiento y la seducción, excluyendo la lógica del sometimiento. Además, tendrían una capacidad innata para conocer las necesidades de los demás, lo cual les permite ejercer un poder “suave”, especialmente efectivo en los tipos de gestión y conducción requeridos en las nuevas empresas. Los hombres, por su parte, resienten el acceso de las mujeres al poder, pero no logran elaborar un discurso propio sobre su situación.

Estos imaginarios tienen un efecto sobre la capacidad real de las personas y su actitud en las relaciones sociales. El análisis multivariado de la encuesta arrojó la presencia de tres grupos generales de imaginarios del poder, los cuales tienen a su vez diferentes consecuencias sobre la acción de las personas.

### Imaginarios del poder



**Fuente:** Elaborado sobre la base de Encuesta Nacional PNUD, 2004.

La principal diferencia entre estos grupos es el tipo de función que cada uno le asigna al poder, así como la definición del principio que organiza el mundo social y la posición que los encuestados se asignan en él. Un primer grupo se define dentro de un mundo de poder externo al que se subordina, del cual demanda orden y protección. Un segundo grupo se considera como fuera de ese mundo, al cual rechaza; y exige más libertad y límites para las relaciones de poder. Finalmente, el tercer grupo se percibe a sí mismo como un actor que en gran medida define la forma del mundo en que vive, y que usa el poder proactivamente para sus fines. Sus miembros exigen más capacidades y libertades personales.

# ROL DE LAS INSTITUCIONES EN LA DISTRIBUCIÓN DEL PODER

---

El poder se realiza siempre dentro del marco de las instituciones. La sociedad necesita garantizar una mínima coordinación de las acciones, y ésta es más fácil si esas relaciones se institucionalizan y crean un espacio relativamente predecible de “reglas del juego”. La institucionalización crea realidades y capacidades de acción; refleja el poder de la sociedad y, al mismo tiempo, crea y distribuye poder entre quienes actúan dentro de sus marcos. Los marcos institucionales, ¿empoderan o desempoderan a los actores para que éstos realicen sus proyectos?

Se utiliza esta perspectiva en el Informe para analizar tres campos de acción: la educación, el emprendimiento y la protección social. Los análisis no pretenden ser exhaustivos, sino extraer lecciones sobre el papel que las instituciones sociales desempeñan dentro del marco de relaciones concretas de poder, particularmente al momento de plantearse transformaciones sociales cuyo norte sea la ampliación del Desarrollo Humano. Los casos ilustran la relevancia que tiene considerar cuidadosamente las implicaciones de los diseños institucionales, pues tienden a no advertirse sus efectos —muchas veces, no intencionados— sobre las capacidades, los intereses y las relaciones de los actores que dan vida a los sistemas.

Así, el estudio de los desafíos de la Reforma Educacional pone de manifiesto que, cuando se está en presencia de actores diversos y con intereses contradictorios, sólo se obtendrán resultados si los diseños institucionales contemplan mecanismos efectivos de coordinación. El análisis sobre el emprendimiento en Chile sirve para ilustrar la relevancia del marco institucional en la definición de las capacidades relativas de acción en las que se desenvuelven los distintos actores. Finalmente, el estudio del sistema de protección social subraya la capacidad de las instituciones para crear y fortalecer actores, los cuales luego adquieren vida propia, escapando muchas veces a los designios de quienes han definido sus funciones.

## EL PODER DE CONDUCIR EL DESARROLLO

---

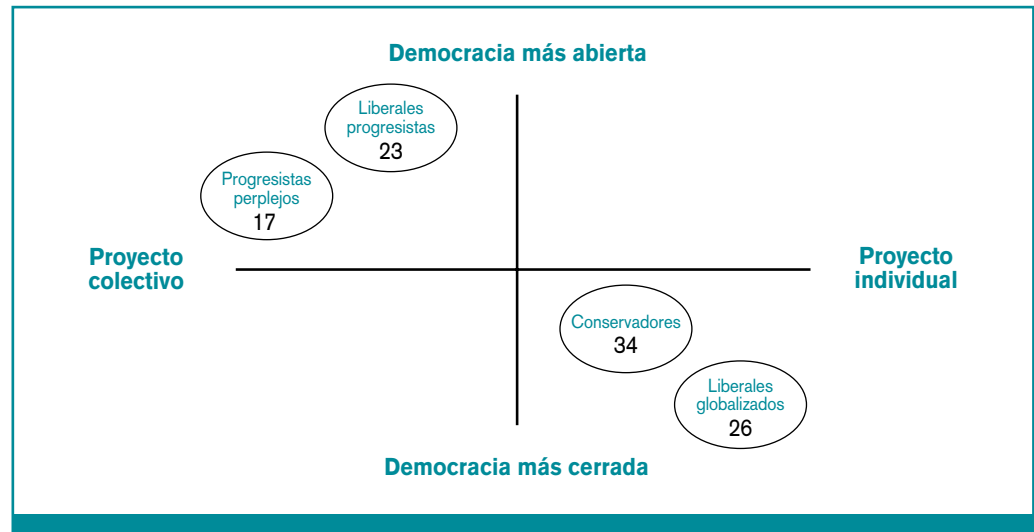
Desde la óptica del Desarrollo Humano, para potenciar la autodeterminación colectiva de la sociedad se requiere de elites poderosas, permeables a la sociedad y conscientes de su accionar y de su responsabilidad.

Esta parte del Informe se construye sobre la base de dos ejercicios empíricos: una aproximación cualitativa, a partir de dos series de mesas de conversación, y una aproximación cuantitativa, sobre la base de una encuesta a una muestra de la elite chilena.

Los antecedentes muestran que la elite no es un grupo homogéneo en términos valóricos, y que tampoco todos sus miembros comparten la misma mirada sobre los desafíos para el desarrollo del país. El análisis de los datos de la Encuesta permitió reconocer cuatro grupos en la elite chilena, los cuales pueden ordenarse según su mayor o menor valoración de una democracia más abierta y la necesidad de un proyecto colectivo para Chile.

Los resultados de la Encuesta mostraron una valoración importante de la democracia por parte de la elite. Sin embargo, esta valoración se contradice con la presencia de un discurso que marca la inferioridad del “otro no elite”. En la incapacidad de ese “otro” se encuentra la justificación del rol de conducción ejercido por unos pocos. De esta forma, la función tutora de la elite se legitimaría por su superioridad frente a un *demos* que carece de capacidades y cultura para el autogobierno. Por eso, esta figura suele explicarse a través de metáforas vinculadas a lo familiar.

## Futuro del rol de conducción (porcentaje)



Fuente: Elaborado sobre la base de Encuesta Elite PNUD, 2004.

**“... hay momentos en los cuales el padre de familia tiene que dar órdenes (...) Yo creo que nosotros estamos demasiado nuevos (...), todavía estamos chiquitos, y la fase inicial es la falta de educación. Creo que necesitamos mucha educación antes de empezar a soltar riendas, porque si no se desboca”.**

(Hombre de elite, ámbito poder económico, sector asesores estratégicos)

Es por medio de este razonamiento que se construye un autoritarismo elitario. La distinción entre mayores y menores de edad abre las puertas para que los primeros ejerzan una férrea línea de mando sobre los segundos.

**“... porque a los cabros chicos hay que tratarlos en fila, no más”.**

(Hombre de elite, ámbito poder económico, sector asesores estratégicos)

¿Quiénes son considerados los más poderosos dentro de la elite chilena? Promediados los resultados de la Encuesta, fue posible construir un “Poderómetro” que muestra que los medios de comunicación son, a juicio de los poderosos, los más poderosos de todos los miembros de la elite, medidos según el grado de influencia que hoy tienen en Chile. En el mismo grupo, y con calificaciones promedio sobre el valor 8, se ubican los ministerios del área económica, y en tercer lugar los grandes grupos económicos.

¿En qué se funda la calificación obtenida por los medios de comunicación? Según los datos disponibles, esta atribución de poder parece estar basada en la creciente capacidad de los medios de comunicación –especialmente, la televisión– para poner en un “pie forzado” a la elite, y presionarla para que su actuar sea más transparente.

Si bien la elite tiene plena conciencia del cambio social, no puede explicar claramente sus causas. Las imágenes evocadas apuntan más bien a una concatenación de hechos no intencionados. Dicho de otro modo, pareciera que la elite no tiene claridad respecto a las fuerzas motoras de la sociedad actual, lo que redundaría en cierta perplejidad frente a la evolución de la sociedad y a su propia función en ella. Asimismo, al momento de desarrollar una argumentación sobre el cambio social la elite tiende a recurrir a una ilustración “naturalizada” de los sucesos.

**Chile: Poderómetro 2004**

Ranking	Entidades	Media de poder	Ranking	Entidades	Media de poder
1	<b>Medios de comunicación</b>	<b>8,6</b>	17	Asesores económicos y legales de alto nivel	5,5
2	<b>Ministerios del área económica</b>	<b>8,3</b>	18	Asesores comunicacionales y de imagen	5,5
3	<b>Grandes grupos económicos</b>	<b>8,0</b>	19	Contraloría General de la República	5,5
4	Banco Central	7,4	20	Grandes tiendas y supermercados	5,4
5	Ministerios del área política	7,2	21	Centros de investigación y universidades	5,3
6	Iglesia	6,8	22	Empresas mineras	5,2
7	Asociaciones empresariales	6,7	23	Empresas de servicios básicos	5,2
8	Senadores	6,7	24	Empresas de telefonía y TV cable	5,1
9	Poder Judicial	6,5	25	AFPs, Isapres	5,1
10	Bancos	6,4	26	Grandes empresas agropecuarias, pesqueras y silvícolas	4,9
11	Superintendencias	6,1	27	Grandes inmobiliarias y constructoras	4,5
12	Alcaldes	5,9	28	Empresas de transporte	4,4
13	Partidos políticos	5,9	29	Artistas e intelectuales	4,2
14	Grandes industrias	5,9	30	<b>Colegios profesionales</b>	<b>3,7</b>
15	Cámara de Diputados	5,7	31	<b>ONGs y fundaciones</b>	<b>3,6</b>
16	Fuerzas Armadas	5,6	32	<b>Asociaciones sindicales</b>	<b>3,4</b>

Fuente: Encuesta Elite PNUD, 2004.

Es en este contexto de perplejidad y naturalización que el mercado asume un poder explicativo mayúsculo en las percepciones de la elite entrevistada. Dentro de ese marco, la sociedad tiende a ser pensada como un orden que se produce y reproduce espontáneamente, de acuerdo al criterio de la no intervención.

Esta explicación naturalizada de lo social es quizás uno de los problemas más serios para el Desarrollo Humano: si la realidad se gobierna por sí sola, ¿qué es lo que el sujeto de elite tiene que dirigir?

Los éxitos del país en los años recientes dejan fuera de duda la calidad de la elite chilena. Sin embargo, los datos también muestran un conjunto de desafíos que ésta debe afrontar si el país quiere aprovechar las nuevas oportunidades de futuro.

En primer lugar, la elite en Chile debe enfrentar su tendencia a la oligarquización o el cierre sobre sí misma. Esta situación pone obstáculos para que en ella se manifieste la diversidad de la sociedad, pues hace que para el acceso a los roles de conducción no basten las capacidades ni la trayectoria personal. A pesar de que la elite ha demostrado su porosidad y su capacidad de recambio, hoy existen señales que hablan de una tendencia a la cerrazón por distintas vías.



### Nivel socioeconómico del padre (porcentaje)

	Bajo	Medio	Alto
Elite chilena	4	31	65
Elite alemana	35	30	35

Fuente: Encuesta Elite PNUD, 2004 y Potsdamer Elitestudie, 1995.

En segundo lugar, la elite chilena debe enfrentar su ambivalencia sobre la necesidad de construir y conducir un proyecto colectivo para Chile. Como se mostró en esta parte del Informe, esta definición –que, desde el punto de vista normativo del Desarrollo Humano, es parte de la responsabilidad de toda elite– no está hoy suficientemente consolidada en el imaginario de este grupo social en Chile.

### Demanda por conducción y proyecto-país (porcentaje)

¿Qué frase lo representa mejor respecto del futuro?	
Lo más importante es que Chile tenga un proyecto común al que nos sumemos todos	50
Lo más importante es que en Chile cada uno tenga la capacidad de realizar sus propios proyectos	45
NS-NR	5

Fuente: Encuesta Elite PNUD, 2004.

Este fenómeno se expresa en una complicación de parte de las elites frente al tema del poder, la cual puede formularse de la siguiente manera: quienes declaran querer potenciar un proyecto colectivo dicen no tener el poder suficiente; mientras que quienes sienten que tienen poder, tienden a apostar a los resultados de las iniciativas individuales.

## EL PODER DE LA SOCIEDAD CIVIL, ¿DÓNDE ESTÁ?

La sociedad civil, aquella forma organizada de participación y deliberación sobre temas de interés público que busca promover y defender los derechos de los ciudadanos, representa un actor clave en las dinámicas del poder social. Ella canaliza y agrega los intereses dispersos en la vida cotidiana, desarrolla la conciencia de los derechos, forma un momento clave en la representación de las demandas ciudadanas, genera control sobre las instituciones y autoridades, y constituye una fuerza decisoria para el éxito de los proyectos sociales y la vitalidad de la democracia. Sin sociedad civil, no hay poder social que resulte eficaz.

En el mapa actual del poder en Chile no se observan, en el ámbito de lo social, actores fuertes, capaces de desafiar y equilibrar las otras fuerzas en juego; es decir, no habría una sociedad civil poderosa. Ello, a pesar de que existen más de ochenta mil organizaciones (PNUD, 2000), y que actualmente el 55 % las personas declaran participar y tener una disposición favorable a la acción organizada.

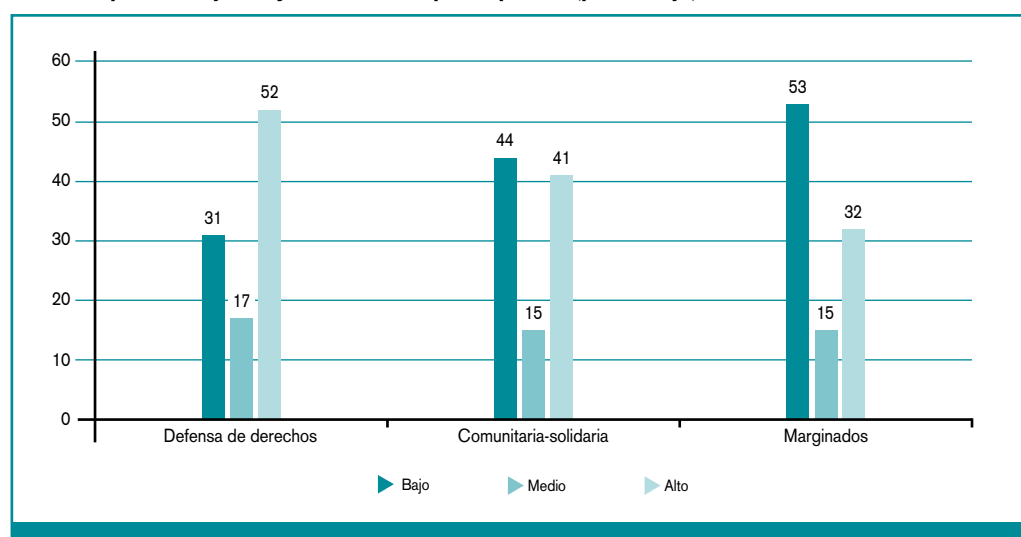
Sin embargo, las personas no consideran que defender sus derechos, individual o colectivamente, sea una alternativa eficiente de acción ante una situación que se considera injusta. Es más, el **63% de los encuestados está de acuerdo con que el problema en Chile es que las personas no son capaces de exigir ellas mismas sus derechos** (Encuesta Nacional PNUD, 2004).

El análisis de la Encuesta permite establecer el sentido que la participación tiene para las personas, y buscar el por qué de este déficit. Según su orientación a la participación existen tres grupos: a) participación como defensa de derechos; b) participación comunitaria-solidaria; c) marginados.

Participar en organizaciones, entonces, **no implica necesariamente que se valore la acción colectiva como una forma de defender derechos**. De hecho, el grupo orientado a la participación comunitaria-solidaria –el más grande– tiene la tasa más alta de participación en organizaciones, y sin embargo, exhibe al mismo tiempo una de las más bajas disposiciones a actuar para proteger sus derechos y exigirles cuentas a los dirigentes.

A partir del análisis, se estableció que la disposición a participar en la defensa de derechos está asociada a la percepción de que se dispone de un mayor poder personal. Por el contrario, los marginados de la participación se ven a sí mismos como carentes de capacidades personales de acción.

### Índice de poder subjetivo y sentido de la participación (porcentaje)



Fuente: Elaborado sobre la base de Encuesta Nacional PNUD, 2004.

Individuos desempoderados en sus vidas personales tenderán a concebir las relaciones sociales como algo inmodificable, o al menos no modificables por ellos. Este hallazgo implica reconocer que **las dificultades para construir acción colectiva están directamente relacionadas con la experiencia cotidiana de disponer de capacidades de acción, y con la percepción de que a partir de ellas puede incidirse sobre el ordenamiento de la sociedad**.

Pero en las dificultades de la sociedad civil no todo es disposición subjetiva. Los nuevos tipos de participación que congregan y tienen cierta influencia social muestran que parte de las condiciones de éxito radica también en las lógicas de acción de las organizaciones, en el modo de relacionarse con la sociedad y en las instituciones mediante las cuales ésta favorece su acción. En efecto, la acción orientada a la defensa de derechos no es algo que se genere espontáneamente. Se requieren formas de organizar las estructuras que otorguen poder a las personas y fortalezcan a las organizaciones. Además, es necesario que las organizaciones mismas modernicen sus estructuras y estrategias de acción. Entre las nuevas capacidades que las organizaciones debiesen desplegar pueden señalarse: relación con los medios de comunicación, adhesión más flexible de sus miembros, especialización de los objetivos de la organización en torno a tareas con resultados tangibles, liderazgos carismáticos, y relación fluida con el sector privado.

# EL PODER DE LA DEMOCRACIA

El gran desafío planteado en este Informe es la creación de poder social. Sin autodeterminación social, las capacidades personales no dispondrán de un ambiente fecundo para desplegarse. La democracia es el mecanismo privilegiado que, normativa y prácticamente, las sociedades han desarrollado para acrecentar su poder de autodeterminación.

No hay duda de que la actual democracia chilena muestra ciertas falencias, derivadas de sus formas institucionales, la cultura cívica del país y las prácticas de poder de las elites. Pero, siendo justos, las formas clásicas de democracia se ven también desafiadas en otras latitudes. Por lo mismo, sin dejar de reconocer la necesidad de superar problemas de vieja data que son propios del ordenamiento político de Chile, hay que asumir también los nuevos desafíos que enfrenta la democracia en el mundo entero.

Estos desafíos surgen en temas tan relevantes y complejos como el vínculo de los partidos políticos con la ciudadanía, el ejercicio de la función parlamentaria, la centralización de las decisiones públicas o, incluso, la valoración y respaldo ciudadano a la democracia como la mejor forma posible de gobierno. En todos estos ámbitos se detectan problemas no resueltos que contribuyen a ampliar la brecha entre sociedad y política, la cual se expresa finalmente como un déficit creciente de representación.

## LA REPRESENTACIÓN A TRAVÉS DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Cualquiera sea la forma que adopte la superación de los problemas de representación, lo cierto es que los medios de comunicación de masas tendrán un papel central en su modelación. Los mensajes y conversaciones que ellos producen tienden a definir el espacio de la actividad política y la opinión pública, así como a imponer las agendas de lo que es y no es importante. Más relevante aún es que esa “mediatización” de la política crea nuevos tipos de político, de ciudadano y de vínculos entre quienes delegan el poder y quienes lo ejercen.

Casi tres de cada cuatro personas piensan que los medios de comunicación han cambiado en el último tiempo. De entre ellos, la mayoría cree que éste ha sido un cambio para mejor.

### **En el último tiempo en Chile, los medios de comunicación (TV, radios, prensa), en general: (porcentaje)**

Han cambiado para mejor	42
Han cambiado para peor	28
No han cambiado mucho	29
NS-NR	1

**Fuente:** Encuesta Nacional PNUD, 2004.

Las percepciones anteriores se relacionan con un hecho objetivo: los medios han desplazado sus preferencias en términos de qué tipo de público les resulta relevante. Ya no es la defensa de las instituciones y sus representantes, sino la canalización de la crítica ciudadana lo que parece orientar su pauta noticiosa.

La evidencia empírica apunta a que los medios estarían convirtiéndose en un nuevo aliado de las personas sin poder. Esto podría indicar que ciertos grupos de la población los perciben cumpliendo una función propia de la representación y conducción política. Este nuevo “ciudadano mediático” confía en que los medios representarán sus intereses mejor que nadie, especialmente su demanda de protección ante los abusos de los poderosos.

¿Empodera esta relación a la ciudadanía por la vía de su mejor representación? Como se ha visto, los medios constituyen una necesidad para una democracia sólida, y entregan herramientas simbólicas y prácticas para sus audiencias. Pero lo hacen al costo de integrarlas a un modo de constituir lo público que se asemeja al de una delegación populista, lo cual termina limitando sus capacidades ciudadanas reales. No basta con hacer encuestas o medir el rating para tomar en cuenta la opinión de las personas. Se requiere, más bien, de la movilización de una diversidad de pareceres y la generación de mecanismos que potencien la reflexividad del conjunto de la sociedad.

## LIDERAZGO PARA EL DESARROLLO HUMANO

Finalmente, es necesario mencionar un desafío central para el Chile de hoy: la manera en que se construyen y ejercen los roles de liderazgo al interior de la sociedad.

La democracia requiere de líderes que construyan o encarnen proyectos colectivos. Los estudios muestran que a las personas no les es indiferente quién las conduce. La Encuesta nacional levantada para este Informe indica que **la gran mayoría de las personas considera que Chile necesita dirigentes que tengan una visión de hacia dónde debe ir el país, y que sean capaces de conducirlo hacia allá.**

### Demanda por conducción y proyecto-país (porcentaje)

¿Cuál de las siguientes frases representa mejor su opinión?	
Chile necesita dirigentes que tengan una visión de hacia dónde debe ir el país en el futuro, y que sean capaces de conducirlo hacia allá	67
Más que dirigentes, lo que Chile necesita es que cada uno de nosotros se haga cargo de sacar adelante su propio proyecto de vida	31
NS-NR	2

Fuente: Encuesta Nacional PNUD, 2004.

Los antecedentes también muestran que las personas comunes y corrientes sienten que los líderes debiesen conocer mejor la realidad que ellas viven. A su juicio, ésta es la principal tarea de quienes aspiran a desempeñar funciones de conducción política y económica en el Chile actual.

Esta demanda por una mayor y mejor comunicación entre líderes e individuos se corrobora como una aspiración ampliamente compartida. Lo que la población más valora en un líder es su capacidad para escuchar y unir a las personas. Según eso, hoy el atributo más relevante para un buen liderazgo sería **el ejercicio de una práctica comunicativa.**

### ¿Cuál es el principal desafío que tienen los líderes económicos y políticos chilenos? (porcentaje)

No tener miedo de decir lo que piensan	17
Conocer mejor las necesidades de la gente como uno	49
Incentivar la participación de la gente	14
Ir a la par con los cambios de la sociedad	10
Aceptar las críticas	7
NS-NR	3

Fuente: Encuesta Nacional PNUD, 2004.

## ¿CUÁLES SON LOS HECHOS DEL PODER QUE IMPORTA DEBATIR?

El poder está en el corazón de la oportunidad de desarrollo que hoy tiene el país, pues no es un fenómeno ajeno a las capacidades personales y colectivas para llevar adelante los proyectos. Importa debatir sobre el poder, pero importa también la perspectiva desde la cual se hace.

Una sociedad no será poderosa si sus miembros no están dotados, cada uno, de capacidades de acción. Dicha constatación dota de urgencia y un nuevo significado a la reflexión sobre la igualdad. La desigualdad es mucho más que el diferente acceso a salud, vivienda, dinero o educación. La desigualdad es la limitación de capacidades de acción, como efecto de su distribución social. Por lo mismo, restringe las posibilidades de soberanía y de construir por uno mismo la propia vida. Si uno no dispone de libertad real para realizar su proyecto de vida, difícilmente se interesará en la democracia, aquel espacio donde se defiende y realiza la soberanía personal y se construyen socialmente las condiciones para acrecentarla. Éste es el vínculo entre impotencia personal y desafección hacia la democracia, una relación corrosiva que conviene superar. No hay democracia fuerte sin una sociedad que distribuya igualitariamente su poder.

Hoy el poder se instala de manera creciente como un tema relevante. Desde la publicidad hasta las conversaciones entre padres e hijos se refieren a él de modo explícito. Allí se refleja la conciencia de una creciente distancia entre las orientaciones y deseos, que cristaliza en grandes sectores de la población como efecto del cambio cultural y aquello que se identifica como la forma tradicional y aún imperante de imaginar el poder. Éste es identificado como una matriz que organiza verticalmente las relaciones sociales en autoritarismo y sumisión. El abuso y su contrapartida, el resentimiento, completan subjetivamente esta matriz. La conversación sobre esta asintonía está recién en sus inicios. No hay que temerle, aun sabiendo que las sombras del imaginario del poder no se disipan por el solo hecho de hablar sobre ellas. Junto con esta conversación, es necesario avanzar en fortalecer aquello que constituye el motor de cambio de los imaginarios: las experiencias reales de igualdad, la cooperación y el buen trato.

Finalmente, frente a estos temas debe procederse con realismo, sobre todo respecto de un hecho: en la sociedad que está emergiendo, la organización del poder será un hecho inevitablemente tenso. Por una parte, y como ha sido constatado en este Informe, ya se observa una tensión creciente entre la demanda de autonomía y poder a nivel personal, y la creciente autorreferencia y tecnocratización del poder de sistemas e instituciones. Mientras las personas quieren ser sujetos de sus vidas, los sistemas les exigen adaptarse a decisiones tomadas cada vez más lejos de la deliberación pública. Por otra parte, la diferenciación y competencia entre sistemas e instituciones hace que sus respectivos poderes entren en tensión, mientras que las dinámicas de la globalización empujan a que la organización del poder enfrente un cierto descentramiento de la base nacional, al mismo tiempo que exige una mayor capacidad de acción de parte del Estado.

Estas tensiones inevitables muestran que cualquier reflexión sobre el poder debe tomar en cuenta simultáneamente cuatro dinámicas, encontradas entre sí: la demanda por autonomía y poder personal, la demanda por autonomía de los sistemas, la necesidad de una deliberación social que establezca una idea de los intereses comunes y de un poder colectivo capaz de darles vigencia en el ordenamiento de la sociedad nacional y la integración supranacional de los poderes económico, político y cultural.

Es ésta, sin duda, una difícil composición; inédita hasta ahora. Se trata de articular los proyectos biográficos con un “cuento” de país que sirva de base para las relaciones globales, y de darle a todo ello el poder suficiente para que se haga efectivo.







# PARTE I

## EL NUEVO PISO DE CHILE



# INTRODUCCIÓN

Tras recuperar la democracia, Chile ha experimentado enormes avances. Desde la perspectiva del Desarrollo Humano, Chile es más: ha abierto mayores libertades para las personas y logrado niveles de bienestar material impensados hace sólo unos pocos años.

A lo largo de su historia, Chile ha enfrentado situaciones similares, con grandes oportunidades abiertas a su disposición. En ocasiones, éstas fueron aprovechadas, pero las más de las veces los logros fueron menores que las oportunidades. Desgraciadamente, la distancia entre logros y oportunidades ha generado una cierta conciencia de “desarrollo frustrado”.

Hay quienes sostienen la idea de que el desarrollo de Chile ha sido fruto de “golpes de suerte” en el destino de las materias primas; con los sucesivos auges del trigo, la plata, el salitre, el cobre o las exportaciones agrícolas. Pero aunque sean un regalo del destino, las oportunidades no bastan, y hay que hacerlas fructificar. Es ésa la contribución del Desarrollo Humano: impulsar la conciencia de que el desarrollo requiere que todos sean sujetos de su vida y de la vida colectiva.

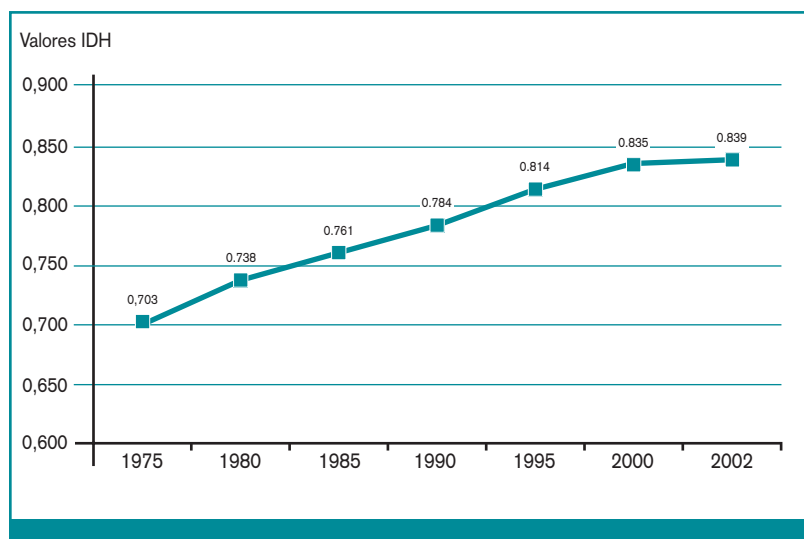
Aprovechar las oportunidades requiere, como primera condición, su reconocimiento y apropiación. Como se verá, la mayoría del país percibe que esas oportunidades existen, y que ha podido utilizarlas. Sin embargo, hay quienes no las ven o declaran no haberlas usado. La distancia de esas personas respecto de las oportunidades refleja, en parte, la influencia de factores socioeconómicos que actúan como barreras para la acción. Remover las trabas que surgen de la desigual distribución del ingreso y de la riqueza, así como aquellas que responden a ancestrales discriminaciones de género, es una tarea que Chile tiene pendiente.

Es la autopercepción de las personas sobre sus capacidades, apoyos y recursos de acción la que motiva o frena la apropiación de las oportunidades. Es posible que se encuentren disponibles muchos de los apoyos y recursos anhelados por quienes se perciben al margen de las opciones abiertas en el país; pero el acceso a ellos puede verse entrabado por la ausencia de ciertas capacidades para aprovecharlos, o porque la forma en que las personas se relacionan entre sí no facilita ese acceso, sino que lo inhibe.

**El piso de oportunidades que el país ha creado en los últimos años no es fruto de un golpe de suerte; ha sido arduamente construido con el sacrificio de muchos.** Todos pueden ser actores del futuro; quizás allí esté la clave del nuevo horizonte. Cuantos más chilenos y chilenas estén conscientes de este “nuevo piso” y puedan observar el horizonte de oportunidades que se les abre, más voluntades se unirán para alcanzarlo. Conquistarlo requiere de nuevas capacidades, horizontalmente distribuidas en términos espaciales y sociales.

La naturaleza de los actuales desafíos requiere desplegar nuevas capacidades de acción que ya no estén concentradas en unos pocos. Son retos que no podrán ser resueltos por la acción estatal pura, ni por los mercados e instituciones autorregulados;

GRÁFICO 1  
Chile: Evolución temporal del IDH



Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano Mundial PNUD, 2004.

tampoco por los individuos en forma aislada. Hacen falta nuevas formas para que interactúen autonomía personal y acción colectiva; nuevos balances entre competencia y cooperación.

Por estas razones es que la construcción del Chile posible no puede ser puro cálculo tecnocrático. Las tareas no se enfrentan en un espacio vacío. Por el contrario, hay que entender la forma en que las personas se han ido apropiando (o no) de los cambios ocurridos en el país, y cómo éstos se han

ido verificando en sus formas de vivir y actuar. Ciertamente, buena parte de la oportunidad que hoy tiene Chile arranca de reconocer los enormes avances materiales e institucionales logrados. Pero aprovechar este piso para dar un salto de desarrollo requiere hacerse cargo de la forma en que los cambios han impactado en el modo actual de ser chileno, y en cómo éste expresa sus ganas y quiere realizar sus proyectos. A continuación se verá que éstos son aspectos cruciales del piso de oportunidad del que hoy dispone Chile.



## CAPÍTULO I

### UN NUEVO PISO DE OPORTUNIDADES

#### CHILE ES MÁS: NUEVA BASE MATERIAL DE LA VIDA COTIDIANA

---

Los años recientes no fueron fáciles para los chilenos. Luego de más de diez años de acelerada expansión económica —en los que el PIB llegó a duplicarse—, en 1998 esa tendencia se frenó, abriéndose una etapa de menor crecimiento. Se elevaron el desempleo y la inseguridad laboral. Desde Nueva York a Madrid, sucesos de una violencia insospechada golpearon al mundo. De un espacio de oportunidades, el escenario global

se transformó en una fuente de inestabilidad, agregó nuevas razones de inquietud a la vida de las personas. Se observó con pavor cómo en el entorno regional se desataban crisis económicas, sociales y políticas que unos cuantos años atrás no eran siquiera imaginables. Se confirmaba así, con la experiencia, el viejo aserto de que el pasado parece ser el peor predictor del futuro.

El país no lo pasó bien, es cierto, pero logró capear el temporal. La comparación de las encuestas del PNUD 2001 y 2004 muestra que los chilenos están hoy más optimistas sobre el futuro.

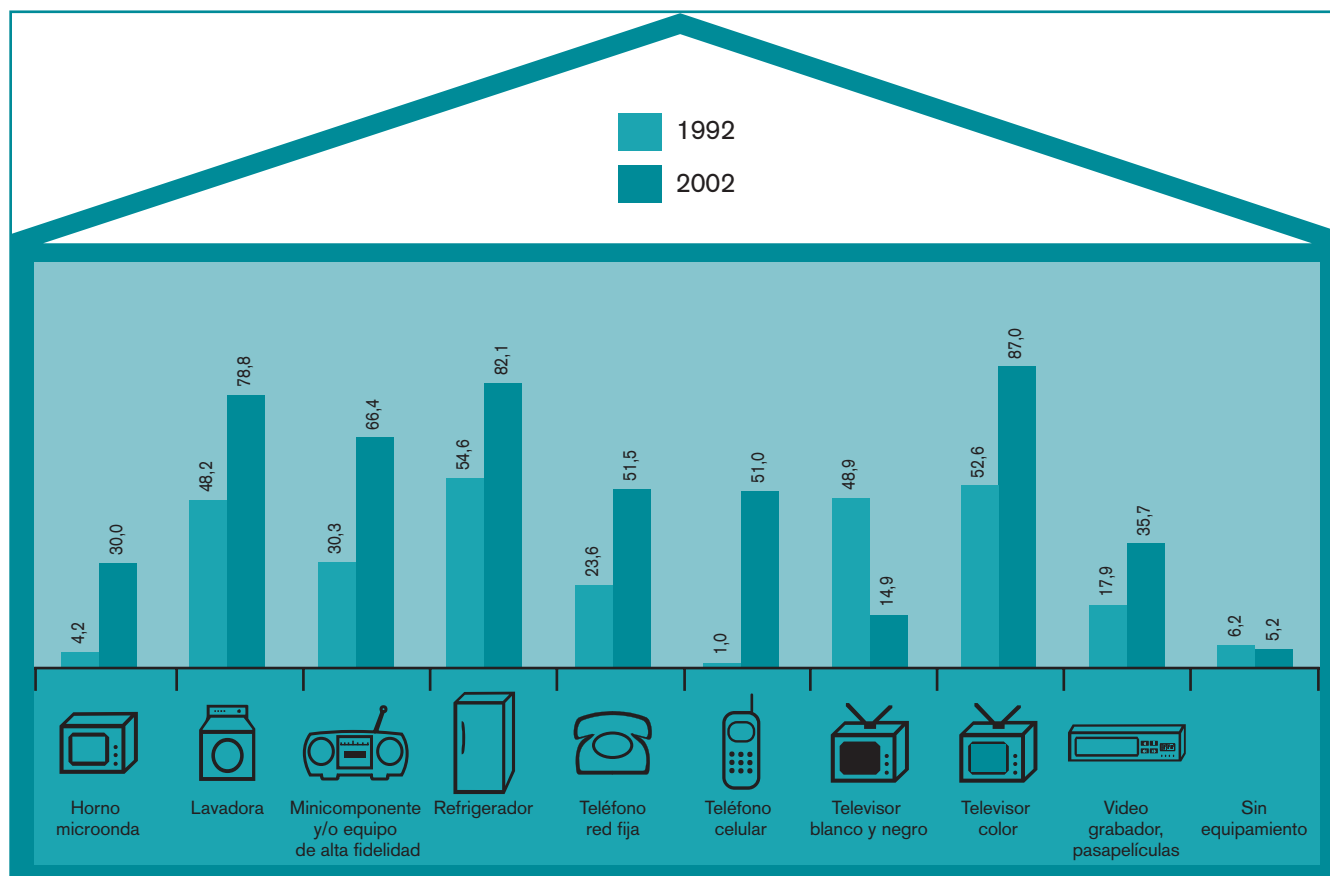
Con una mirada de largo plazo sobre el desarrollo nacional, ¿cómo graficar el momento que vive el país? Para situarlo en perspectiva, basta pensar que sólo unas generaciones atrás la consigna nacional era “pan, techo y abrigo”; con el cual se daba cuenta de los anhelos vitales de la mayor parte de la población chilena. Más aun, al finalizar la década de los ochenta prácticamente la mitad de la población no disponía de los medios para alimentarse, vestirse ni tener un hogar con niveles mínimos de dignidad. Sin perjuicio de que aún hay muchos compatriotas que viven bajo la línea de la pobreza, las cifras que se exponen son elocuentes: más de un 80% de los hogares del país habita una vivienda sin déficit de construcción, y posee un televisor a color, refrigerador y lavadora. En el año 1992, estos bienes

sólo alcanzaban a algo más del 50% de la población. Cerca del 90% de los hogares (urbanos y rurales) tiene además acceso a servicios básicos, tales como alcantarillado, agua potable y ducha; y cerca del 100% dispone de electricidad.

El censo del año 2002 permitió que la sociedad se mirara al espejo y se diera cuenta del enorme cambio que han experimentado las condiciones en que se desenvuelve la vida de los chilenos.

Estas transformaciones producen impactos en la vida cotidiana, en los que pocas veces se repara. La disminución del hacinamiento muestra la recuperación de espacios de intimidad, con todo lo que eso significa para las parejas y los niños. La disponibilidad de electrodomésticos disminuye las horas de dedicación a las tareas del hogar, y libera el tiempo, fundamentalmente, de las mujeres. El acceso ampliado a medios de comunicación como telefonía fija y celular, radio, televisión y, de manera

GRÁFICO 2  
La casa de Chile, 1992 - 2002 (porcentaje)



Fuente: Censos 1992 y 2002, INE.

incipiente, Internet habla de una sociedad que dispone de nuevos recursos para interactuar y acceder al conocimiento.

Los chilenos y chilenas están hoy más cerca, entre ellos mismos y con el resto del mundo, no sólo gracias a los medios de comunicación audiovisual. En estos años también han ocurrido enormes cambios en el ámbito de la infraestructura, con más kilómetros de carreteras pavimentadas y la concreción del sueño de la doble vía en la ruta panamericana. Ahí están también los puertos y aeropuertos modernizados, y, aún más vitales, los nuevos consultorios, hospitales y liceos.

## TODOS HAN PUESTO EL HOMBRO PARA EL NUEVO PISO

Ciertamente, todos estos avances no habrían sido posibles sin el fuerte crecimiento experimentado por la economía. Considerando los veinte años del periodo 1983-2003, Chile ocupa el lugar número 15 del mundo en crecimiento del ingreso por persona (FMI, World Economic Outlook). Por otra parte, los acelerados cambios tecnológicos han significado el abaratamiento de bienes cuyo costo era antes prohibitivo para gran parte de la población, favoreciendo así su masificación.

Pero lo anterior no puede oscurecer el hecho de que el logro de mejores condiciones de vida material ha sido el resultado de un enorme esfuerzo colectivo. Y no se hace referencia sólo al hecho obvio de que el crecimiento de la economía es el resultado condensado de la contribución de todos, ni del papel crucial jugado por el gasto público para que las familias más modestas puedan acceder a algunos de estos bienes. Las propias familias han canalizado sus energías y recursos para tener acceso a la oferta de bienes disponibles, lo que se refleja, por ejemplo, en el enorme crecimiento de los créditos de consumo. Esta expansión fue primero liderada por las instituciones financieras, a las que se sumaron luego las casas comerciales. Se estima que en la actualidad existen cerca de ocho millones de tarjetas de crédito emitidas por estas últimas, a las que deben sumarse cerca de 2,8 millones de tarjetas de crédito convencionales, y casi dos millones de deudores de créditos de consumo en el sistema financiero. Como lo muestra un estudio de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, han sido las familias de menores ingresos las que, proporcionalmente, han usado de manera más intensa el crédito, acelerando así el acceso a los bienes que anhelan. Cabe destacar que esta enorme expansión del crédito no habría tenido lugar si la gente no cumpliera con sus pagos. Las bajas tasas de morosidad que presenta el

CUADRO 1  
**Establecimientos educacionales conectados a Internet a través de la red Enlaces (porcentaje)**

	Escuelas	Liceos	Total
1994	1	0	1
1996	4	11	5
1998	27	66	33
2000	50	89	56
2002	62	89	67
2004*	79	89	81

\* Dato a marzo del año 2004.  
Fuente: Ministerio de Educación.

CUADRO 2  
**Endeudamiento de consumo sobre renta promedio por tramo de renta (Deuda de consumo promedio por persona sobre renta promedio)**

Periodo	Renta: 4-19 UF	Renta: 19-32 UF	Renta: > 32 UF
Dic. 1997	5,0	3,6	1,8
Dic. 1998	4,5	3,8	1,8
Dic. 1999	4,4	3,3	1,6
Dic. 2000	4,2	3,3	1,6
Dic. 2001	4,6	3,2	1,7

Fuente: Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.

“Por lo general, cuando predomina la recesión, el desempleo, la inflación creciente o las crisis de balanza de pagos, la agenda de largo plazo tiende a desaparecer, y la recuperación

del control macroeconómico se convierte en el único y más urgente objetivo de la política económica”.

**José Antonio Ocampo, “Economía, cohesión social y democracia”.**

sistema financiero son otra dimensión que retrata el esfuerzo desplegado por las personas en su afán de progresar.

La “crisis asiática” y el posterior periodo de incertidumbre económica internacional derivaron en una desaceleración del ritmo de crecimiento de la economía chilena. Ello se manifestó en un alza del desempleo que repercutió de manera evidente en el bienestar de la población. Lo anterior, sin embargo, no debiera oscurecer uno de los cambios más notables que ha experimentado la economía chilena en la última década, cual es la demostración de un grado mayor de resistencia ante las crisis internacionales. En otras épocas, crisis de similar o aun menor intensidad desembocaron en descalabros financieros y de balanza de pagos. No es que se hayan eliminado los ciclos propios del capitalismo; más bien, se ha logrado suavizar sus efectos sobre la economía del país. Ello es especialmente importante para los más desprotegidos, a quienes afectan más fuertemente las crisis externas y llegan más tarde los beneficios de la recuperación.

Por otra parte, la estabilidad macroeconómica permite que el país no tenga que concentrar su



atención en tareas como el control de la inflación, y pueda volcar sus energías en otros desafíos.

El acoplamiento de la estabilidad económica y la democracia ha favorecido el aumento de los niveles de integración social, puertas adentro y también desde Chile al mundo. La confluencia de estos dos pilares ha posibilitado la firma de tratados de integración económica y de libre comercio con los principales bloques regionales de comercio, y el inicio de conversaciones al mismo respecto

### **DE LA MINERÍA DEL CARBÓN A LA “NUEVA ECONOMÍA”: LA EXPERIENCIA DE LOTA**

En mayo de 1997, las puertas del pique “Don Carlos” se cerraron definitivamente para los mineros de Lota. La fecha marca el fin de la actividad en torno a la cual giraba buena parte de la vida económica y cultural de los habitantes de esa ciudad, símbolo de la minería del carbón en Chile. El gobierno implementó entonces un ambicioso plan de reconversión en la zona, que incluyó la creación de un parque industrial, la llegada de nuevas empresas y el entrenamiento en nuevas actividades para los ex mineros, entre otras medidas. Para la población lotina y para las familias de los mineros, la principal demanda fue la instalación de un centro de educación superior para la ciudad. Así nació el Centro de Formación Técnica de Lota, que abrió sus primeras carreras el primer semestre de 1998.

En ese momento, ninguna de las familias lotinas podía imaginar que egresados de ese centro serían los encargados de contestar los llamados que desde cualquier punto del país hacen los clientes del BancoEstado o de Telefónica. Fue precisamente la existencia de esta institución educativa lo que permitió que el año 2000 se instalaran en Lota el nuevo centro de llamados del BancoEstado y la empresa Media Corp, pues el principal requisito de estas compañías era disponer de personal calificado para estas nuevas tareas, propias de la “nueva economía”.

Pero el cambio no sólo ha tenido que ver con el tipo de labor que hoy se efectúa en Lota, sino también con quiénes la efectúan, pues la mayoría de las personas contratadas son mujeres. Las hijas de los mineros han dado el salto desde la vieja a la nueva economía, conjugando de paso una transformación aún más radical en la cultura de la ciudad.

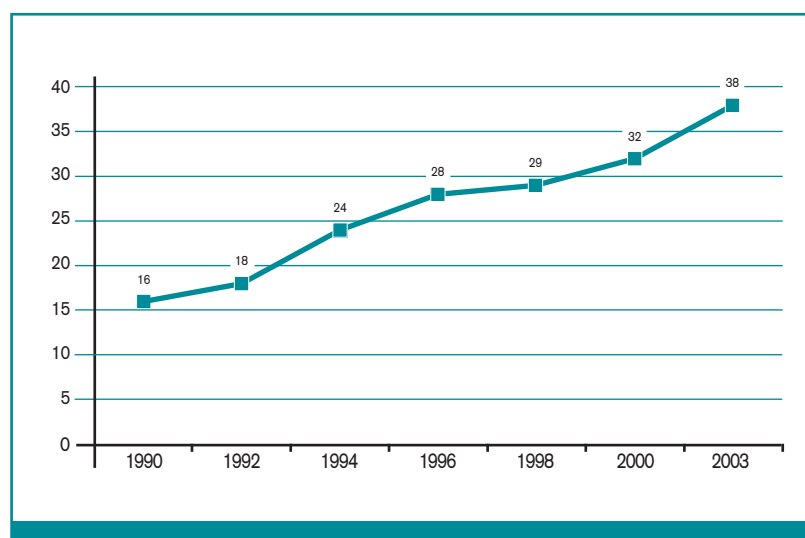
con China e India, las dos principales economías emergentes en el mundo.

Como lo muestra el caso de la minería del carbón, estos procesos no han estado exentos de costos para las personas, pues en ocasiones hay sectores productivos completos que, al perder competitividad, son

desplazados de la actividad económica. El tránsito hacia la “nueva economía” puede producirse sin estaciones intermedias, pero quienes aprovechan las oportunidades que ese tránsito abre no son necesariamente los mismos que ven cómo desaparece el antiguo mundo en el que estaban insertos.

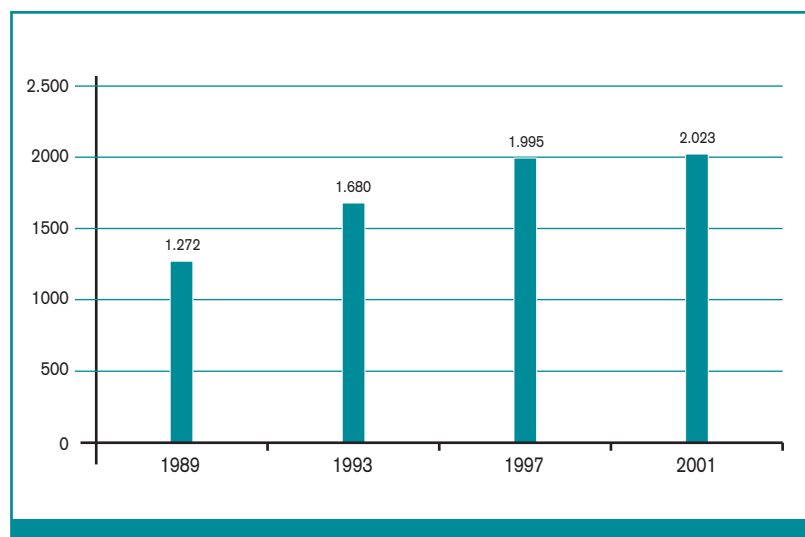
## EDUCACIÓN, LA VIGA MAESTRA

GRÁFICO 3  
Cobertura de la educación superior, población de 18 a 24 años, 1990-2003 (porcentaje)



Fuente: Encuesta CASEN 1990, 1992, 1994, 1996, 1998, 2000 y 2003.

GRÁFICO 4  
Número de bibliotecas en Chile



Fuente: Anuarios de cultura y medios de comunicación, INE.

La experiencia de Lota permite sopesar otro fenómeno característico del Chile actual: la creciente importancia de la educación y el valor que ésta ha adquirido para las familias.

Los esfuerzos por elevar el nivel educacional de la población chilena son de larga data. No obstante, el censo de 2002 mostró un punto de inflexión: por primera vez en la historia la proporción de población con educación secundaria completa y superior en Chile era mayor que aquella sin educación, o que sólo había completado la educación básica. Considerando que la cobertura de educación básica y media había alcanzado su nivel máximo ya a inicios de la década de los noventa, el gran avance en materia de expansión de años de educación durante la última década se produjo en el ámbito de la educación superior. De hecho, entre 1990 y el año 2002 la matrícula en educación superior se duplicó, pasando desde cerca de 250 mil alumnos a más de 520 mil.

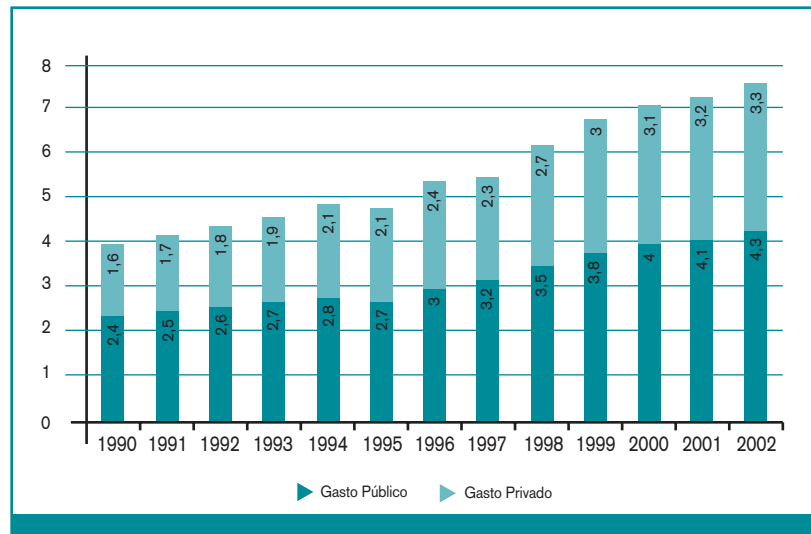
Los chilenos y chilenas valoran la educación, pues ven en ella un mecanismo de movilidad social y económica, y una fuente de dignificación. En ese sentido, se produce una confluencia estrecha de intereses entre el Estado y las familias. En efecto, la educación ha sido definida como una de las prioridades de los últimos gobiernos, lo cual se ha materializado en una ambiciosa reforma educacional, en programas especiales para elevar la calidad de la educación que reciben los niños de los hogares más pobres, y en la definición legal de la obligatoriedad de la enseñanza media. Como resultado del esfuerzo por avanzar en la jornada escolar completa, las escuelas o liceos modernizados se han transformado

en la referencia arquitectónica más relevante en muchos pueblos y localidades del país.

Es comprensible el valor que las familias le otorgan a la educación, pues saben que ésta es cada vez más importante para obtener un buen trabajo. Lo escuchan en la televisión, de boca de expertos y de las autoridades, pero sobre todo lo viven: los cambios en la estructura ocupacional son elocuentes en cuanto al mejor acceso a un trabajo bien remunerado para quienes disponen de mayor educación. Los estudios muestran que mayores niveles de educación significan mejores ingresos. La rentabilidad que da el disponer de educación superior es el doble de quien posee educación media, y cinco veces superior respecto de quienes sólo han completado la educación básica. A pesar del fuerte aumento de población con estudios superiores, la rentabilidad de esos estudios, lejos de disminuir, aumentó entre 1990 y el año 2002 (Bravo, 2003; Mizala y Romaguera, 2004).

No es casual, entonces, el gran incremento de los recursos que las familias destinan a la educación; ni mueve ya a asombro el enorme esfuerzo de trabajadores activos que se inscriben en diplomados,

GRÁFICO 5  
Gasto en educación como % del PIB



Fuente: Departamento de Recursos Financieros, Ministerio de Educación.

postítulos o programas especiales de titulación, cuya oferta se ha expandido de manera vertiginosa durante estos últimos años (Bernasconi y Rojas, 2003). Éstas son quizás las manifestaciones más evidentes de la energía que despliega la población para hacerse parte del progreso del país. Son también reveladoras de las ganas de progresar de los chilenos y chilenas.

## CHILE ES DISTINTO: AMPLIACIÓN Y USO DE LAS LIBERTADES

Chile es hoy mucho más que ayer. Es un país cuyos habitantes han mejorado fuertemente su bienestar material, que dispone de una economía sólida para continuar creciendo, y que cuenta con una población más educada y con mayor acceso al conocimiento acumulado en el mundo. Sin embargo, el mayor avance producido en estos años es el de la ampliación y creciente uso de la libertad. Por eso es que Chile no sólo es más: es, también, un país distinto.

El afianzamiento de la democracia es un logro que no puede ser soslayado. La creciente afirmación de la separación y autonomía de los poderes, a la que se alude con la frase de que “en Chile las

instituciones funcionan”, no apela a las meras características operacionales de éstas, sino a la posibilidad de actuar con independencia y de cara al escrutinio público. Este avance no es menor, si se considera el difícil y trabado proceso chileno de transición democrática.

La pérdida y luego ausencia de democracia por diecisiete años no fue sólo un fenómeno político e institucional, sino que tuvo consecuencias significativas en la cultura, acentuando tendencias en nuestra forma de convivir, como la exacerbación de la desconfianza, el temor al conflicto y una cierta dificultad esencial para manejar nuestros espacios de libertad. En ese sentido, es entendible que, en



la etapa de transición a la democracia, el fiel de la balanza se haya inclinado hacia la gobernabilidad antes que hacia el despliegue de la libertad.

Sin perjuicio de lo anterior, el año 1990 se dio inicio a un conjunto de reformas legales que ha ido ampliando el marco de ejercicio de las libertades ciudadanas y, sobre todo, personales; así como los niveles de transparencia y responsabilidad del ejercicio de la función pública.

Sin embargo, hasta hace pocos años los chilenos no se habían apropiado plenamente de este nuevo escenario. La mayor transformación en este cambio de siglo es que cada vez se usan más las oportunidades abiertas.

Probablemente, el campo donde este cambio se ha hecho más notorio es el de los medios de

comunicación. Así, por ejemplo, y a pesar de la reconocida concentración de la propiedad de la prensa escrita, se observa el éxito de algunos medios alternativos con alta vocación de independencia y desenfado que, junto con expresar una demanda por mayor diversidad, han empujado a los medios tradicionales a acomodarse al nuevo escenario. En sus diversas manifestaciones, el periodismo ha visto caer los límites de la autocensura, y reivindicado su función de voz capaz de anunciar que “el emperador camina desnudo”, sin perjuicio del rango o alcurnia que pueda ostentar el personaje.

Paralelamente, en los medios se escenifica una creciente apertura, tanto en términos de exhibición visual como en el tratamiento de temas que antes se asumían como tabúes.

## LA SOCIEDAD CHILENA: NUEVAS FORMAS DE EXPRESIÓN, MENOS TEMOR AL CONFLICTO

Tal como se ha señalado en anteriores Informes, en el Chile del nuevo siglo se ha debilitado el papel que en el pasado desempeñaron sindicatos, gremios o partidos políticos como transmisores casi exclusivos de los intereses de la ciudadanía.

Lo anterior no implica que la opinión de la gente carezca de canales de expresión. Por el contrario: es probable que nunca haya habido tanto interés por captar los intereses y opiniones de las personas, tal como lo refleja el uso (y a veces abuso) de las encuestas de opinión sobre los más diversos temas. Probablemente, a las personas se las consulta hoy más que nunca en la historia; aunque no necesariamente sobre aquello que les interesa.

Nuevas formas de expresión han tomado el relevo en la promoción de demandas específicas. Así, la marcha callejera ha ido cediendo el paso al recurso judicial como herramienta privilegiada de promoción o defensa. El mecanismo judicial permite, además, exponer a través de los medios de comunicación las causas que se busca defender, amplificando su impacto. Lo que cuenta ya no es la cantidad de manifestantes, sino la cantidad de medios en los que se logra replicar el argumento.

La opinión pública refuerza la independencia de los medios y los poderes del Estado, y esa independencia fortalece a su vez a la opinión pública. De este modo, los problemas no sólo deben ser

“Y no es que digamos lo que ellos quieren oír, no podríamos hacerlo, no sabríamos cómo –no hacemos *focus* ni encuestas–, sino, bien por el contrario, lo que hacemos es entrar en un diálogo franco y descalculado con los que

entendemos que comparten nuestra precariedad diaria: nos reímos de lo que nos da risa, decimos lo que pensamos e investigamos sin miramientos ni temores las zonas turbias que nos intrigan”.

Patricio Fernández, editorial en *The Clinic*, junio 2004.

resueltos siguiendo los cauces institucionales que les son propios, sino que deben ser abordados “de cara al país”. Y así ha ocurrido con un conjunto de situaciones que han afectado a exponentes de las instituciones y los poderes más significativos de la sociedad. Es probable que estos acontecimientos hayan afectado la confianza y credibilidad de las instituciones. Sin embargo, desde otra mirada puede destacarse el hecho de que, pese a estas severas convulsiones políticas e institucionales, no se produjese la debacle que algunos pronosticaban. Esto desmiente un temor largamente arraigado: que la crítica pública y el reconocimiento de los conflictos amenazan el funcionamiento de las instituciones y la convivencia social.

Puede plantearse, en consecuencia, la siguiente hipótesis de trabajo: **la sociedad chilena se encuentra hoy más preparada que antes para aceptar el conflicto y apropiarse de la libertad**, según lo comprueba el modo en que experimentó y procesó las convulsiones ampliamente ventiladas que la han sacudido en tiempos recientes. En ese sentido, las cifras de la Encuesta



CUADRO 4  
**Opinión sobre qué hacer ante los conflictos (porcentaje)**

	2001	2004
Dejar que se muestren los conflictos para que aparezcan los problemas	28	42
Tratar de evitar los conflictos para que las cosas no pasen a mayores	70	56
NS-NR	2	2

Fuente: Encuestas nacionales PNUD, 2001 y 2004.

CUADRO 3  
**Ejemplos de iniciativas legales de ampliación de libertad**

AÑO	LEY	IDENTIFICACIÓN
1991	Ley sobre centrales sindicales	Ley 19.049
1994	Nuevo régimen patrimonial del matrimonio	Ley 19.335
1995	Nueva Ley de Juntas de Vecinos	Ley 19.418
1997	Ley sobre derechos del consumidor	Ley 19.496
1999	Ley que regula el permiso especial a trabajadores, para ausentarse en caso de enfermedad grave de un hijo	Ley 19.505
	Ley sobre libertad religiosa y de culto	Ley 19.638
	Ley de probidad administrativa aplicable a los organismos del Estado	Ley 19.653
	Ley sobre protección de la vida privada y datos de carácter personal	Ley 19.628
2001	Ley sobre libertades de opinión e información y ejercicio del periodismo (Ley de prensa)	Ley 19.733
2003	Ley sobre calificación de la producción cinematográfica	Ley 19.846
	Ley sobre creación del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia	Ley 19.911
	Ley de protección a la maternidad	DFL 1 art. 194 a 208
2004	Nueva Ley de matrimonio civil	Ley 19.947
	Reforma a la Ley del consumidor	Ley 19.496

Fuente: Elaboración propia.

“Hualqui recurrió de protección: Pangué no entrega datos confiables”. Los pobladores exigen que se determine la responsabilidad de Pangué en el desborde e inundación del río Bío Bío, y que se adopten las medidas que garanticen que este fenómeno no se vuelva a repetir.

**(Diario El Sur, Concepción, 28/06/2003)**

“Se complica el día después. La píldora de emergencia a los tribunales”.

**(El Mercurio, Cuerpo D Reportajes, 08/04/2001)**

“Recurso de protección: juicios valóricos por píldora del día después”.

**(El Mercurio, Cuerpo C, 15/05/2001)**

“Enfermeras presentan recurso de protección por hospital de Arica”. Alegan que cualquier temblor superior a 5 grados lo echaría abajo.

**(La Cuarta, 24/03/2002)**

“Presentan recurso de protección para que se decrete emergencia sanitaria por virus sincial”. El Colegio Médico interpuso un recurso de protección contra el Ministerio de Salud para que decrete emergencia sanitaria.

**(Canal 13, 16/08/2004)**

“Vecinos presentan recurso de protección”. Un recurso de protección en la Corte de Apelaciones de Valdivia presentó el Comité de Adelanto de Villa Entre Ríos de Lanco por los problemas derivados del escurrimiento de las aguas servidas, lo cual afectaría la salud pública de los vecinos.

**(El Diario Austral, Valdivia, 15/08/2004)**

“Presentan recurso de protección contra prueba universitaria”. Estudiantes secundarios exigen tener mayor acceso a información sobre la nueva prueba de ingreso a la educación superior.

**(El Mostrador, 21/04/2003)**

“Mapuches de Boyeco presentan recurso de protección contra vertedero”.

**(Chileradio.cl, 22/12/2003)**

son elocuentes: en comparación con el año 2001, hoy es notoriamente más alto el porcentaje de personas que declaran aceptar el conflicto. Esto desmiente un temor largamente arraigado: que la crítica pública y el reconocimiento de los conflictos amenazan el funcionamiento de las instituciones y la convivencia social.

Podría afirmarse que esta situación marca otro “fin de la transición”, si no fuera porque la frase se ha usado demasiadas veces. Sin embargo, puede establecerse que, desde el punto de vista del ejercicio de la libertad -entendida como la disminución de restricciones formales (libertad negativa)-, Chile claramente se encuentra sobre un nuevo piso de oportunidad.





## CAPÍTULO 2

### LA OPORTUNIDAD DE CHILE: APORTE NORMATIVO Y METODOLÓGICO DEL DESARROLLO HUMANO

La “sensación térmica” es que Chile está en condiciones de dar un salto importante hacia un desarrollo que beneficie a todos, y del cual todos sean actores. Analistas internacionales, organismos multilaterales, intelectuales y empresarios extranjeros, líderes nacionales y personas de la calle, manifiestan la misma percepción: Chile está en camino de lograr una meta que el país entero anhela, y que le ha sido esquiva debido a sus propias deficiencias.

Los logros alcanzados no garantizan el éxito. Por el contrario, hay que preocuparse por detectar en

los propios avances el germen de los nuevos retos. Por eso deben mirarse los logros alcanzados como la base sobre la que plantearse un gran desafío, más que como emblemas del éxito obtenido.

Chile dispone, pues, de un nuevo escenario para la acción. La cuestión es si se dispone de todas las herramientas para actuar y de los criterios necesarios para orientar esa acción. ¿Qué perspectiva valórica ayudará a iluminar la realidad y encontrar el camino para dar el salto al futuro? ¿Cómo entender la oportunidad que se ha construido?

La propuesta de este Informe es responder dichas interrogantes desde la mirada del Desarrollo Humano, pues **la oportunidad que tiene Chile es, antes que nada, una oportunidad de desarrollo humano**. Esta afirmación tiene tanto un sentido normativo como un sentido analítico o metodológico.

En cuanto horizonte normativo, el Desarrollo Humano tiene la característica de poner a la persona en el centro de su preocupación. El Desarrollo Humano se entiende como el proceso mediante el cual se aumentan las capacidades y opciones de las personas y comunidades, de modo que éstas puedan llevar adelante la vida que desean.

Esta mirada implica un cambio en la perspectiva desde la que tradicionalmente se analiza el desarrollo, pues del énfasis en los sistemas sociales (la economía, por ejemplo) se avanza hacia las personas como ámbito primordial de observación. Ello se traduce en recordar que la verdadera “medida del éxito” de una sociedad no debe ser sólo el crecimiento económico, sino más bien el modo en que dicho crecimiento se expresa en mayores libertades y oportunidades para la forma en que las personas viven.

Esta manera de plantearse el problema del desarrollo tiene, también, la virtud de ser

profundamente actual. La visión del Desarrollo Humano coincide con la creciente demanda de chilenos y chilenas. El norte del desarrollo es dotar a las personas de mayores capacidades reales de acción, para que construyan su propia biografía tal como anhelan. Ya no se busca una solución paternalista, sino ser sujetos activos de la vida personal y social, lo cual ha sido constatado empíricamente en anteriores Informes nacionales de Desarrollo Humano. Cada vez, la vida se enfrenta menos de acuerdo con marcos doctrinarios, ideológicos o religiosos externos al sujeto; ello refleja un incremento de la valoración social de la autonomía y la autorrealización personal.

Pero la realización del individuo se hace en referencia a otros, y con el apoyo de la sociedad. Las personas requieren de relaciones para desenvolverse, y el sentido de sí mismo se afirma en el marco de la vida colectiva, el único espacio en que los individuos pueden acceder a los recursos materiales y simbólicos que les permiten desplegar su potencial.

Es, pues, en este reconocimiento de la complejidad de la relación entre persona y sociedad donde precisamente estriba la promesa y la potencia del Desarrollo Humano como horizonte normativo de nuestra vida en común, y como herramienta analítica para los desafíos del desarrollo chileno.

“En primer término está la verificación de que el desenvolvimiento económico se llevó a efecto durante cerca de un siglo en las condiciones más favorables para que se hubieran cumplido las expectativas del credo clásico y liberal. El comercio exterior fue un resorte inestable, pero dinámico; no hubo interferencias oficiales de importancia en el mecanismo de las ‘fuerzas naturales’ del mercado; la ‘paz y el orden’ primaron casi invariablemente; el ingreso se distribuyó con la suficiente

desigualdad como para crear amplias posibilidades de ahorro en los grupos pudientes; hubo una corriente importante y sostenida de capitales y créditos extranjeros.

Y, sin embargo, el desarrollo no pudo “tomar cuerpo”, por lo menos, en el sentido básico de un aumento general de la productividad del sistema y de una diversificación apropiada de sus fuentes productivas”.

**Aníbal Pinto, Chile: un caso de desarrollo frustrado.**

## MIRADA SOBRE LAS OPORTUNIDADES CREADAS: ¿QUÉ NOS DICE LA ENCUESTA PNUD 2004?

¿Perciben los chilenos y chilenas que el país ofrece hoy más oportunidades que antes? ¿Sienten que han podido disfrutar de los avances de los que dan cuenta las cifras? ¿O, por el contrario, los ven como logros lejanos, simples cifras que no dan cuenta de lo que les pasa en su vida particular?

Los resultados de la Encuesta muestran que las personas discriminan sus respuestas de acuerdo a los diferentes ámbitos en los que se las interroga. En la evaluación sobre las áreas en que más se han expandido **las oportunidades en Chile**, destaca claramente la educación, seguida por la posibilidad de acceder a más bienes materiales, opinar y vivir

como cada uno decida, y armar un negocio propio. Más crítica es la visión sobre las oportunidades de empleo, salud, justicia y pensiones. Con todo, el balance general arroja una mirada positiva ante la apertura de nuevas oportunidades.

Muchos chilenos y chilenas han aprovechado las oportunidades que Chile les ofrece. Otros no han podido usufructuar de ellas, pero no dejan de reconocer que existen. Por ejemplo, aunque algunos no han tenido la posibilidad de armar ellos mismos una empresa o negocio, declaran que existen las oportunidades para hacerlo. Inversamente, en el caso de la salud, la imagen global es de menor avance que la que surge cuando se interroga a la gente por su experiencia personal.

¿Qué distingue a quienes manifiestan haber aprovechado las oportunidades que el país ha creado, de quienes no las han usado? ¿Cuáles son las fuentes de las diferencias de percepción sobre cómo el país ha evolucionado? A fin de avanzar en la respuesta a estas interrogantes, se evaluó la existencia de grupos de alta correlación en sus respuestas a través de técnicas de conformación de *clusters*.

Como resultado, se obtuvo que en torno a las preguntas sobre si se apreciaba o no la existencia de más oportunidades en el país se estructuraron tres

CUADRO 5

**Pensando en su situación personal y la de su familia, ¿han tenido ustedes posibilidad de acceder o aprovechar estas oportunidades para...? (porcentaje)**

	SÍ	NO	NS/NR
Opinar o vivir como uno quiera	64	35	1
Estudiar	62	38	0
Tener acceso a bienes materiales	60	40	0
Tener una mejor atención de salud	58	41	1
Tener un mejor trabajo	44	55	1
Tener acceso a la justicia	39	56	5
Armar un negocio o empresa propia	28	71	1
Tener una mejor jubilación	27	65	8

Fuente: Encuesta Nacional PNUD, 2004.

CUADRO 6

**¿Han tenido, usted y su familia, la posibilidad de acceder o aprovechar las oportunidades para...? (porcentaje)**

	Más oportunidades	Menos oportunidades	Iguals oportunidades	NS/NR
Estudiar	73	11	16	0
Tener acceso a bienes materiales	63	11	25	1
Opinar o vivir como uno quiera	57	16	26	1
Armar un negocio o empresa propia	54	18	26	2
Tener una mejor atención de salud	42	27	31	0
Tener acceso a la justicia	36	29	33	2
Tener un mejor trabajo	36	34	30	0
Tener una mejor jubilación	28	37	31	4

Fuente: Encuesta Nacional PNUD, 2004.

grupos nítidos. Un primer grupo está constituido por quienes consistentemente tienden a contestar negativamente a la pregunta sobre si el país ha creado más oportunidades. Son un 20% de la muestra. El grupo contrario es el que ante la mayoría de las preguntas contesta que sí se han creado más oportunidades: es un 39% de la muestra. El 40% restante se ubica en una posición intermedia.

Respecto del aprovechamiento personal de las oportunidades, se conformaron cuatro grupos. El grupo más negativo representa un 25% de la muestra, mientras que el más positivo es un 26%. El resto se reparte de manera relativamente homogénea en las categorías intermedias.

El interés es entender las características de quienes perciben y de quienes no perciben las oportunidades, por lo que el análisis siguiente se concentra sólo en los grupos extremos.

Desde el punto de vista sociodemográfico, se aprecia que quienes habitan en la Región Metropolitana —específicamente en el Gran Santiago— tienden a manifestar una apreciación más negativa de la evolución del país y de las posibilidades que han tenido para gozar de las oportunidades creadas, que quienes viven en regiones.

Como es de esperar, el nivel socioeconómico se relaciona directamente con las declaraciones sobre uso o no uso de las oportunidades disponibles. Sin embargo, no es ésta la variable dominante, lo cual confirma que las percepciones de la gente sobre su vida y su relación con el entorno no se ordenan exclusivamente ni de manera primordial por el factor socioeconómico. Incluso más: cuando se trata de juzgar si el país ha creado más oportunidades de progreso, esa variable pierde importancia. Mucho más significativo como rasgo de identidad de quienes tienen un juicio negativo sobre el avance del país es el hecho de ser mujer y, en el caso de quienes manifiestan una visión positiva, vivir en regiones.

Con todo, los datos de la Encuesta muestran que respecto de las percepciones sobre la disponibilidad y aprovechamiento de las oportunidades, elementos propios de la subjetividad de las personas operan como discriminadores de mayor importancia que

la mayor parte de las variables sociodemográficas tradicionales.

Lo que indican los datos de la Encuesta es que quienes tienen una menor valoración de sus capacidades, o sienten que carecen de ellas, tienden a tener una percepción más negativa sobre la generación de oportunidades en el país, así como sobre el uso que han hecho de ellas. Al mismo tiempo, se declaran más insatisfechos con sus vidas y son más desconfiados de las personas. En general, no aprecian que el entorno en que despliegan sus vidas les pueda servir de apoyo: declaran no contar con sus familias, ni con amistades o instituciones. El que tales personas tiendan a poseer menor capacidad de movilizar apoyos para sus proyectos sugiere que viven “solos en la multitud”, expresando en consecuencia un mayor nivel de desamparo, propio de la vida en las grandes urbes. En regiones, en cambio, es posible que la vida comunitaria sea más fuerte y que las instituciones estén más cerca, lo cual puede facilitar la movilización de apoyos y, de esa

CUADRO 7  
**Rasgos socioeconómicos que distinguen a quienes aprecian o no la existencia de mayores oportunidades en el país**

<b>El país no ha generado más oportunidades (20,4% de la muestra)</b>	<b>El país ha generado más oportunidades (39,4% de la muestra)</b>
- Mujer (8,7)	- Regiones (14,0)
- No trabaja (8,1)	
- Región Metropolitana (6,2)	
- Dueña de casa (5,3)	

Entre paréntesis, puntos de desviación de las respuestas del grupo respecto del promedio total de la muestra.  
**Fuente:** Elaborado sobre la base de Encuesta Nacional PNUD, 2004.

CUADRO 8  
**Rasgos socioeconómicos que distinguen a quienes declaran haber aprovechado o no las nuevas oportunidades creadas en el país**

<b>No ha aprovechado las nuevas oportunidades (25% muestra)</b>	<b>Sí ha aprovechado las nuevas oportunidades (25,6% muestra)</b>
- Región Metropolitana (13,2)	- Trabaja (6,8)
- Nivel socioeconómico bajo (6,9)	- Hombre (6,3)
- Cesante (5,5)	- Regiones (5,3)
	- Nivel socioeconómico alto (5,0)

Entre paréntesis, puntos de desviación de las respuestas del grupo respecto del promedio total de la muestra.  
**Fuente:** Elaborado sobre la base de Encuesta Nacional PNUD, 2004.



**Características subjetivas que distinguen a quienes aprecian o no la existencia de mayores oportunidades en el país**

El país no ha generado más oportunidades	El país ha generado más oportunidades
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Siente que no está en condiciones de aprovechar las oportunidades para tener un mejor trabajo (21,0)</li> <li>- Hace diez años vivía mejor que hoy (18,5)</li> <li>- Siente que no está en condiciones de aprovechar las nuevas oportunidades para estudiar (17,5)</li> <li>- Baja "red interna" de apoyo (14,2)</li> <li>- No se puede confiar en las personas (12,8)</li> <li>- Siente que su nivel de estudios no le permite elegir libremente lo que quiere hacer (12,6)</li> <li>- Se siente poco satisfecho o muy insatisfecho con su vida (11,2)</li> <li>- A la gente como uno le da lo mismo un gobierno democrático (10,3)</li> <li>- No tiene amigos, sólo conocidos (8,4)</li> <li>- Siente que no tendría éxito si reclama por la mala atención de una empresa privada (8,4)</li> <li>- Siente que no tendría éxito si reclama por la mala atención de un servicio público (7,2)</li> <li>- El rumbo de su vida ha dependido de las circunstancias (6,6)</li> <li>- Baja "red externa" de apoyo (6,2)</li> <li>- Prefiere decisiones rápidas antes a que se consulte a las personas afectadas y la decisión sea lenta(5,3)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Siente que está en condiciones de aprovechar las oportunidades para tener mejor trabajo (10,8)</li> <li>- Siente que está en condiciones de aprovechar las nuevas oportunidades para estudiar (10,3)</li> <li>- Prefiere que se consulte a las personas, aunque las decisiones sean más lentas (6,1)</li> <li>- Alta "red externa" de apoyo (6,0)</li> <li>- Hoy vive mejor que hace diez años (5,7)</li> <li>- Se siente muy satisfecho con su vida (5,0)</li> </ul>

Entre paréntesis, puntos de desviación de las respuestas del grupo respecto del promedio total de la muestra.

**Fuente:** Elaborado sobre la base de Encuesta Nacional PNUJ, 2004.

forma, contribuir a una apreciación más positiva del aprovechamiento de las oportunidades.

Por el contrario, quienes manifiestan una visión más positiva tanto de la generación como del uso de oportunidades tienden a expresar un mayor grado de confianza en sus medios, y declaran contar con apoyos externos a su entorno directo.

En un intento por condensar los antecedentes des-critos, el cuadro 11 muestra la relación que existe entre las declaraciones sobre aprovechamiento de oportunidades efectuada por los encuestados, y una medida de su percepción de capacidades y recursos que se ha denominado Índice de Poder Subjetivo (IPS). Este índice integra las percepciones sobre capacidades personales, acceso a apoyos y disponibilidad de recursos que manifiestan los encuestados (ver anexo 8).

Como puede apreciarse, quienes declaran haber aprovechado en mayor medida las oportunidades creadas en Chile tienden a tener el más alto valor en el Índice de Poder Subjetivo. La situación es exactamente inversa en el otro extremo. Los valores intermedios no se ordenan de la misma manera lineal, pero no contradicen la tendencia mencionada.

Un dato que no debe ser pasado por alto es que las personas que tienen una visión más negativa respecto de la existencia de mayores oportunidades y su capacidad para aprovecharlas expresan también una menor valoración de la democracia. Consistentemente, el análisis de la Encuesta indica que mientras menor poder subjetivo, mayor indiferencia respecto del sistema de gobierno. Aunque la preferencia por la democracia no exhibe una relación lineal con el poder subjetivo, se constata

CUADRO 10

**Características subjetivas que distinguen a quienes aprovechan o no las nuevas oportunidades creadas en el país**

No ha aprovechado las nuevas oportunidades	Sí ha aprovechado las nuevas oportunidades
- Siente que no está en condiciones de aprovechar las oportunidades para tener un mejor trabajo (16,0)	- Siente que está en condiciones de aprovechar las oportunidades para tener un mejor trabajo (16,2)
- Siente que no está en condiciones de aprovechar las nuevas oportunidades para estudiar (15,4)	- Siente que está en condiciones de aprovechar las nuevas oportunidades para estudiar (15,3)
- Se siente poco satisfecho o muy insatisfecho con su vida (14,9)	- Siente que su nivel de estudios sí le permite elegir libremente lo que quiere hacer (14,0)
- No tiene amigos, sólo conocidos (12,4)	- El rumbo de su vida ha dependido de decisiones personales (9,5)
- Baja "red interna" de apoyo (12,0)	- Se puede confiar en las personas (8,4)
- Siente que su nivel de estudios no le permite elegir libremente lo que quiere hacer (10,3)	- Alta "red interna" de apoyo (7,2)
- Hace diez años vivía mejor que hoy (10,0)	- La democracia es preferible como sistema de gobierno (7,1)
- Baja "red externa" de apoyo (8,4)	- Se pone metas para el futuro (7,1)
- El rumbo de su vida ha dependido de las circunstancias (8,1)	- Siento que soy capaz y tengo muchas habilidades (6,6)
- No se puede confiar en las personas (7,9)	- Alta "red externa" de apoyo (5,8)
- A la gente como uno le da lo mismo un gobierno democrático (6,1)	- Tiene amigos (5,6)

Entre paréntesis, puntos de desviación de las respuestas del grupo respecto del promedio total de la muestra.

Fuente: Elaborado sobre la base de Encuesta Nacional PNUD, 2004.

CUADRO 11

**Percepción de aprovechamiento de oportunidades y poder subjetivo**

		Índice de Poder Subjetivo				
		+	++	+++	++++	+++++
Aprovecha las oportunidades	+	40	29	20	19	14
	++	28	32	28	25	17
	+++	18	23	29	24	27
	++++	14	16	23	32	42
Total		100	100	100	100	100

Fuente: Elaborado sobre la base de Encuesta Nacional PNUD, 2004.

la mayor valoración de esta forma de gobierno entre quienes tienen el más alto Índice de Poder Subjetivo.

Las respuestas de la gente reflejan sus percepciones, e influyen en su disposición y orientación a la acción. Si no se percibe que el país ofrece mayores oportunidades o no se está en condiciones de aprovecharlas, la predisposición a la acción será distinta a aquella que surge de una mirada más positiva de las propias capacidades y de las opciones que el medio ofrece. Lo que indica la Encuesta es que la aproximación de las personas a las oportunidades desplegadas en el país está influida tanto por atributos propios de su

posición socioeconómica, de género o de inserción espacial, como por la percepción subjetiva de sus capacidades y recursos. Los datos tienden a mostrar que los aspectos subjetivos ejercerían una influencia más poderosa que otros atributos en la actitud de las personas hacia las posibilidades de aprovechar las opciones abiertas.

De ahí que aprovechar las oportunidades que ofrece Chile plantea el desafío de actuar sobre las condiciones, tanto objetivas como subjetivas, que influyen en la disposición de las personas a la acción.



## CAPÍTULO 3

### DESAFÍOS DE LA OPORTUNIDAD DE CHILE

#### MEJORAR LA DISTRIBUCIÓN DE LAS ACTUALES CAPACIDADES

---

A la luz de las nuevas oportunidades creadas en Chile y de la forma en que las personas se relacionan con ellas, cabe hacer la siguiente pregunta: ¿cuáles son las capacidades que requiere el país para aprovechar plenamente esas oportunidades?

Sin duda que una parte importante de la respuesta está en el campo del “más de lo mismo”, con lo cual se alude a lo aprendido de las lecciones

del pasado. Muchas formas de enfrentar la realidad suscitan amplios acuerdos en el país, y sobre esa base ya se han dado pasos más o menos significativos. Eventualmente, estos nuevos desafíos podrían requerir de impulsos o cambios de rumbo; pero, en lo sustancial, no involucran la necesidad de asumir formas totalmente diferentes de encararlos ni de una inédita concertación de voluntades sociales o políticas para producir un cambio radical.

Se inscriben en este campo de acción todos los esfuerzos destinados a expandir la cobertura de determinados servicios básicos, genera infraestructura o a completar reformas ya iniciadas (como las reformas al sistema judicial y de salud, o la materialización plena de la jornada escolar completa). Asimismo, en el manejo de la estabilidad macroeconómica o en la inserción comercial y financiera internacional, “más de lo mismo” es una divisa aconsejable, sin perjuicio de los matices que puedan introducirse en el manejo particular de cada coyuntura. En el ámbito de la modernización y transparencia de los actos del Estado, también hay una ruta ya trazada que conviene extender.

En contraposición a tales ejemplos, existen desafíos que no han sido asumidos en propiedad. A pesar de que, como se verá, se trata de lastres ampliamente reconocidos como tales, es poco lo que se ha hecho por abordarlos. Es menos una dificultad técnica debido a la complejidad de los problemas, y más una debilidad de la voluntad social y política para actuar frente a ellos.

Entre estos lastres puede mencionarse, primero, la desigualdad en la distribución del ingreso. Ella atenta contra la igualdad de oportunidades, pero también de capacidades; hace más difícil la superación de la pobreza y acentúa el efecto negativo de las fallas de mercado.

Segundo, la desigualdad y discriminación de género. A pesar de los aires de modernidad y de los avances educacionales, Chile es el país de América Latina con la menor tasa de participación laboral femenina y con mayores discriminaciones salariales entre géneros. Además, la participación de las mujeres en aquellos puestos de decisión en los que ellas podrían actuar para revertir estas tendencias es comparativamente muy baja, según lo muestra el Índice de Potenciación de Género elaborado por los Informes Mundiales de Desarrollo Humano.

Tercero, el centralismo en la toma de decisiones y la relativa debilidad política y cultural de las regiones para avanzar en mayores grados de

autonomía. No sólo se deciden en Santiago los asuntos más relevantes de la política, la empresa y la cultura, además las propias autoridades regionales en estos campos suelen designarse también desde el centro. Ello limita la autonomía, y también afecta al desarrollo de capacidades locales para encontrar soluciones a problemas propios acorde con los recursos e historias propias.

Cuarto, las políticas de participación ciudadana en los asuntos del Estado han experimentado un fuerte retraso, a pesar del amplio consenso declarado sobre su importancia. Con ello se restan oportunidades para el desarrollo de ciudadanos maduros, capaces de una armonización de la demanda de sus derechos con el ejercicio de sus responsabilidades. Pero se disminuyen también aquellas capacidades sociales que podrían fortalecer la acción pública. Pareciera que tanto el tema de la participación como de la descentralización se abordaran como si fueran valores teóricos pero obstáculos prácticos, los que todos declaran pero no implementan.

Quinto, el sistema electoral binominal ha sido ampliamente reconocido como un lastre, que hace muy difícil el surgimiento de alternativas políticas que representen los temas emergentes de la sociedad y tiende a reforzar el poder decisorio de las dirigencias políticas. Esto, sumado a la inscripción electoral voluntaria, crea una distancia entre representantes electos y ciudadanía.

Sexto, en el campo de la construcción y distribución de capacidades personales, los avances en la reducción de desequilibrios y en el aumento de los instrumentos de protección en el mercado laboral han sido aún insuficientes.

Todos estos lastres afectan la capacidad de acción personal y colectiva, y la forma de distribución social del poder. Tal vez, precisamente por ello ha sido difícil modificarlos, a pesar de los acuerdos declarativos. Pero, a su turno, esta dificultad revela, que la sociedad no parece disponer del poder colectivo necesario para traducir en una voluntad política eficaz sus intereses mayoritarios.

# NUEVAS OPORTUNIDADES REQUIEREN DE NUEVAS CAPACIDADES

---

Las oportunidades, como las monedas, tienen dos caras. De una parte muestran la promesa de un futuro mejor, pero en la otra contienen la amenaza de la frustración. Entre ambas se encuentra la comprensión que se tenga de los desafíos, y cómo se adecua la capacidad para enfrentarlos.

¿Cuáles son las nuevas capacidades que se requiere desarrollar en Chile para responder a las oportunidades que se han creado? La respuesta puede verse en dos planos complementarios. Por una parte, las personas requieren de nuevas herramientas y espacios de acción para desplegar sus proyectos de vida en un contexto nuevo; pero, por otra, necesitan complementar esas capacidades personales con mayor colaboración o acción colectiva.

De ahí la importancia de pensar las políticas públicas y las instituciones desde una mirada que no se limite al área-problema a abordar (el “qué”), sino que incorpore integralmente las formas en que se discuten, comunican e implementan las acciones (el “cómo”).

A la luz de los cambios que se han producido en Chile, y de la particular naturaleza de los desafíos que surgen de las oportunidades creadas, es posible que determinadas formas de actuar y de relacionarse que hasta ahora han sido exitosas se vuelvan cada vez más insuficientes en el país del nuevo siglo.

## NUEVAS CAPACIDADES PERSONALES

La creciente prosperidad del país y la ampliación de las libertades han incrementado radicalmente el abanico de opciones con que las personas cuentan para construir sus vidas. Comparado con tan sólo unas décadas atrás, éste es un mundo enteramente nuevo y diverso, en el que se han derrumbado antiguas certezas y tradiciones que, si bien restringían el espacio de las decisiones, ofrecían también el beneficio de cierta seguridad. De algún modo la vida era entonces más fácil: no había que tomar tantas decisiones, y ahí estaba la guía de la Iglesia,

el partido o los mayores para definir el rumbo de las decisiones ineludibles.

Este Chile más rico y más libre es, también, más complejo para sus habitantes. Como consumidores bombardeados por la publicidad y las múltiples opciones disponibles, se debe saber interpretar las ofertas de crédito, elegir la escuela a la que irán los hijos, evaluar las alternativas de educación superior, decidir dónde canalizar los recursos que cimentarán la jubilación futura, analizar planes de salud, entender los contratos de las compañías de telefonía móvil; y disponer luego del tiempo, el carácter y el conocimiento para ejercer los derechos como consumidores, si se alteran las condiciones pactadas.

Las personas requieren de nuevas herramientas para desenvolverse en esta realidad. Necesitan, por ejemplo, más información, y que ésta sea comprensible; o disponer de mecanismos institucionales que las apoyen ante eventuales abusos. Necesitan, al fin, facilidades para organizarse, hacer respetar sus derechos y avanzar en sus proyectos.

Estas nuevas capacidades no se expresan sólo individualmente. De hecho, muchas personas se sienten cada vez más solas en su lucha cotidiana. El ritmo que ha adquirido la vida moderna, particularmente en las ciudades, dificulta el cultivo de amistades, e incluso el mantener vigentes los lazos familiares. Esta sensación de soledad frente a los avatares de la vida ya no es sólo el problema de ancianos abandonados a su suerte. Es cada vez más habitual encontrar mujeres que deben asumir la jefatura del hogar; o jóvenes que miran con angustia cómo se les abren múltiples caminos, sin que dispongan de referentes que puedan guiarlos. Contar con redes sociales, poder establecer relaciones horizontales, complementar las habilidades con las que cada uno cuenta o, en fin, estar confiados en que se dispondrá de algún apoyo cuando la adversidad golpee bajo la forma de enfermedad, cesantía o catástrofe, son también capacidades cada vez más requeridas en el Chile de hoy. Las personas requieren crecientemente

de aliados, personales e institucionales, para desenvolverse y hacer realidad sus proyectos.

Como lo muestra la experiencia de Chile Solidario (ver recuadro página 54), aun en los casos de pobreza más extrema lo que otorga valor a una intervención no es solamente la posibilidad de acceder a ciertos beneficios materiales. Se trata de un ejemplo del nuevo tipo de políticas públicas que adquieren sentido en esta etapa de desarrollo del país.

Amartya Sen ha acuñado el concepto de “agencia” para aludir a la posibilidad efectiva de que una persona logre, dentro de su contexto social, aquellas cosas que considera valiosas (Amartya Sen, 2000; y Douglas Hicks, 2003). La “capacidad de agencia” depende de la disponibilidad de recursos económicos y materiales de los individuos, pero también de sus recursos simbólicos y cognitivos, y su capacidad organizacional y de integración a redes sociales. Los datos de la Encuesta revelan que quienes manifiestan menor confianza en sí mismos, menores posibilidades de uso de redes institucionales, sociales y familiares, y un menor control sobre su destino, son los mismos que declaran sentirse más marginados de las oportunidades creadas en el país.

De ahí que potenciar entre los chilenos esta capacidad de agencia –aumentando el control sobre sus vidas y en definitiva ampliando su poder personal– constituye un desafío ineludible para que todos reconozcan y se apropien de los progresos experimentados por el país, haciéndose así partícipes efectivos de su desarrollo. Pero no es una tarea delegable al plano personal, sino que se plantea como un desafío institucional y cultural en cada sociedad.

## NUEVAS CAPACIDADES COLECTIVAS

Toda sociedad requiere del aporte propio y característico de las personas, grupos e instituciones, considerados en su singularidad. Existe, sin embargo, otro tipo de iniciativas que escapa a la lógica de la acción individual, y que requiere de un esfuerzo asociado para ser coronado con éxito.

Probablemente sea la innovación tecnológica uno de los desafíos más evidentes que Chile debe



encarar para seguir creciendo. Es sabido que existe cierto tipo de investigaciones (una nueva forma de combatir plagas agrícolas o forestales, por ejemplo) que, pese a su potencial impacto en la competitividad de las empresas, no es asumida por las firmas consideradas individualmente, pues tendrían que compartir los beneficios generados con otras empresas. Al Estado puede interesarle que estos proyectos se realicen, pero aun si dispone de los recursos para apoyarlos, no puede obligar a las empresas ni a otros actores relevantes (universidades, por ejemplo) a asociarse y colaborar con ellos.

**En casos como éste, el espacio de acción trasciende las posibilidades de cada actor en particular, y además escapa a la esfera de “comando y control” en la que el Estado sí puede actuar con plena eficacia.**

El Estado podría actuar proveyendo incentivos monetarios con los que concretar estas iniciativas, pero la experiencia muestra que intervenir a través del cálculo económico muchas veces no es suficiente para que se produzcan dinámicas de colaboración. Si así fuera, bastaría con canalizar suficientes recursos públicos para que el país se poblara de *clusters* productivos. Hay otros factores que intervienen en la capacidad de establecer acuerdos de colaboración: la existencia (o no) de lazos de confianza, las condiciones generadas por los arreglos institucionales disponibles, las culturas corporativas, las formas de comunicación, etc.

Lo que se pretende subrayar es que el país está

frente a un desafío cualitativamente distinto, que exige nuevas modalidades de políticas públicas, diseños institucionales novedosos e, incluso, otras formas de asumir las relaciones interpersonales. Se trata de generar las condiciones que permitan aumentar el poder colectivo a través de la acción concertada. Ciertamente sin ingenuidad, pero tampoco dándoles la espalda a los conflictos.

El propósito debe ser, entonces, que las políticas y arreglos institucionales faciliten el avance de una cultura de relaciones más horizontales; de personas y colectivos plenamente autónomos, que cuenten con las capacidades y los espacios para deliberar reflexivamente sobre aquellas decisiones que afectan sus vidas y las de su comunidad. Sin un ordenamiento institucional ni una cultura plenamente

## **CHILE SOLIDARIO: EL PUENTE DE LOS MÁS POBRES ENTRE EL QUERER Y EL PODER**

“Lo bueno de este programa no es tanto lo que te dan materialmente, sino el apoyo de la gente”. Así evalúa Elizabeth Vásquez, pobladora de la comuna de Pudahuel, el programa Chile Solidario, un sistema de protección y promoción social surgido en mayo de 2002 con el objeto de apoyar a las familias más pobres del país en la construcción de su propio camino de habilitación. El sistema está compuesto por tres elementos: el programa Puente (apoyo psicosocial personalizado) más un aporte solidario en dinero, subsidios monetarios y acceso preferente a programas sociales.

Este programa ha incorporado al menos dos procesos innovadores importantes en políticas públicas. En primer lugar, se altera la forma en que se genera la relación entre el Estado y las personas. Se establece un nuevo trato entre el gestor y el participante, caracterizado por una relación multidimensional, centrada en el reconocimiento individual. Al incorporarse a Chile Solidario, las personas se integran a una red de instituciones a través del “apoyo familiar”, pieza clave del proceso, dirigida por una persona a cargo de ir a los hogares para entregar apoyo psicosocial e información, y fijarles objetivos en función de sus necesidades. Con esto se busca romper con el habitual “clientelismo” de las políticas, el cual limita el acceso a aquellos que están cerca de las cadenas de información.

Además, el programa supera la lógica de la asistencia, que ve a la persona como un beneficiario pasivo y no un agente de su propio desarrollo. Según una evaluación realizada

por la Universidad de Chile en el año 2004, el 88% de los participantes considera que el programa es un éxito. Esta valoración positiva no sólo se basa en la apreciación de que Chile Solidario les abre la puerta a una red social sobre la que no tenían información, sino que también los transforma en “personas”.

El segundo proceso innovador es la búsqueda de un sujeto capaz de construir su habilitación a partir de las herramientas que le entrega el Estado. Esto involucra dos dimensiones:

i. Dimensión personal: los participantes se sienten personas, singulares y concretas, pues el programa crea espacios de conversación (“mi problema, mi situación”) a través del apoyo familiar. Con esto empieza a reconstruirse la autoestima de las personas, factor fundamental para comenzar con su proceso de desarrollo.

ii. Dimensión ciudadana: se estimula a las familias a gestionar sus derechos, para que así sean reconocidas, atendidas e informadas por los servicios públicos. Prima la idea de que “salir” de la indigencia significa “ser autovalentes”, lo que implica la posibilidad real de construir los proyectos familiares: empleo, casa propia y educación de los hijos.

La importancia del programa radica en el empoderamiento de los sujetos. Es lo que el estudio de la Universidad de Chile ha llamado “la reivindicación de la subjetividad en la intervención, donde el sujeto es validado como tal sobre una estructura cultural que habitualmente lo niega o desconoce. La persona se incorpora como participante activo o, incluso, protagonista”.

**Informe *Evaluación del estado de avance del sistema Chile Solidario*, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile, 2004.**

democrática, no será posible crear más y mejores oportunidades, ni disponer de las condiciones para aprovecharlas íntegramente.

### CONCLUSIÓN: EL PODER SOBRE LA MESA

Chile es hoy más poderoso: dispone de más recursos materiales, ha incrementado su nivel educacional y continúa haciéndolo, cuenta con instituciones sólidas, y vive en un ambiente de mayor libertad. Puede afirmarse que se ha construido un nuevo piso para impulsar el desarrollo.

Aprovechar este “piso” no es un acto automático. Usar las oportunidades abiertas plantea la necesidad de generar nuevas capacidades de acción que se sumen a las ya disponibles, pues la contracara de la promesa del “futuro esplendor” es la amenaza del desarrollo frustrado.

En ese camino de desarrollo actúan como pesados lastres las grandes brechas que aún caracteriza la distribución de los recursos y derechos en nuestra sociedad. El desequilibrio de poder que estas situaciones generan no sólo afecta la capacidad de muchas personas para aprovechar las oportunidades, también levanta barreras a la capacidad de acción conjunta.

Existen amenazas menos perceptibles, pero que pueden actuar como obstáculos significativos ante los retos por venir. Por un lado, la obvia defensa del statu quo de parte de quienes no quieren ceder poder o ven el poder como un juego de suma cero: lo que unos ganan necesariamente otros lo pierden en la misma proporción. Esta actitud defensiva debilita la flexibilidad requerida para innovar. Pero también existe el temor a entregar más poder a las personas y a las organizaciones. En muchos



de quienes ocupan posiciones de liderazgo puede percibirse una desconfianza hacia las capacidades del resto de la población para tomar decisiones y participar activamente en la conducción de la sociedad. En otros, la reticencia se funda en el miedo a las consecuencias de la acción colectiva. Es el temor al desborde, herencia de los traumas de nuestra historia reciente.

Estos temores están presentes en Chile, y pueden frenar las innovaciones que requiere la convivencia y convertirse en un abrigo de plomo para las aspiraciones de desarrollo. Pero parecen estar perdiendo terreno ante los cambios culturales experimentados en este último tiempo. Como se observó, la Encuesta del PNUD da cuenta de una mayor aceptación del conflicto ahora que hace sólo tres años. Los problemas se discuten hoy más abiertamente, de cara a la gente; y es cada vez más difícil que existan instituciones intocables o temas tabú. Emerge una sociedad más madura, pero también con personas más exigentes y conscientes de sus derechos (aunque aún de manera insuficiente, como se verá).

“Yo diría que el modelo chileno está obligado a evolucionar junto con el contexto global en que se sitúa, y de la misma manera en que evolucionó desde el modelo autoritario liberal y excluyente al modelo democrático liberal y redistributivo. En este momento se plantea la necesidad y el punto de interrogación respecto del paso a un modelo informacional

y solidario, que no se puede hacer sólo desde la industria o desde el gobierno, sino que requiere una movilización de la sociedad chilena. Porque lo informacional implica una transformación cultural organizativa y a la vez tecnológica. Por tanto, requiere una movilización colectiva de la sociedad chilena, que decida qué quiere ser cuando sea mayor”.

**Manuel Castells, Conferencias del Bicentenario, Santiago, 2003.**



Son personas que tienen más ganas. Este incipiente cambio cultural es también parte del nuevo piso de oportunidades con que hoy cuenta el país.

Si prevalecen las formas sociales dominantes en la distribución del poder, los liderazgos y la cultura política, esta voluntad de acción libre, reflexiva e innovadora —propia de un Chile que tiene ganas de ser más— corre el riesgo de desplegarse en un escenario estrecho, inflexible y sembrado de obstáculos.

En consecuencia, puede que ciertas formas de conducción que hasta ahora tal vez resultaban eficaces y legítimas se revelen más problemáticas en su operación y en su capacidad de generar resultados en el futuro cercano.

Pero el desafío no consiste sólo en ampliar y mejorar la distribución del poder. También debe aprenderse a convivir con el poder propio y con el de los demás. Como se apreciará más adelante, los chilenos y chilenas tienen un problema con el poder, el cual a menudo se expresa en la vida cotidiana como bloqueo o abuso, y luego en actitudes de desquite hacia los más débiles.

Este Informe postula que para aprovechar el piso construido debe ponerse sobre la mesa el tema del poder, y discutir sobre sus usos y abusos, sin rabia ni ingenuidad. Chile está preparado para hacerlo. Chile necesita hacerlo.







## PARTE 2

EL PODER IMPORTA, HABLEMOS DEL PODER



### INICIATIVA DE MUJER

Silvia Díaz es devota del Niño Jesús de Praga, a quien suele pedirle ayuda. Pero, a sus 43 años, sabe que además de oraciones se necesita esfuerzo y mucha pillería para lograr lo que se quiere; y a ella eso le sobra. Hace un tiempo que se dedica a la recolección y reventa de papeles y cartones, y tan mal no le ha ido. Tiene dinero para llevar a su casa, la gente la respeta y posee un triciclo.

A Silvia le gusta rebuscárselas para que le vaya mejor. Por eso siempre imagina nuevas actividades. Ahora, y de tanto mirar cómo son las cosas, se le ocurrió un plan. Pensó que podría sacar más cartones, y más rápido, si todos los vecinos del sector que recorre se los separaran y pusieran en bolsas. Sólo tendría que conversar con ellos y proponerles la idea; como es honrada y trabajadora, la escucharían. Pero sabe que la gente no va a hacerlo así no más. “Ahí está la pillería”, le dijo al Lucho, su pareja. Como en la basura siempre hay revistas bonitas y limpias, Silvia propone recogerlas y entregárselas a los vecinos, a cambio de que ellos le separen los papeles. Calcula que las revistas volverán a la basura, y entonces podrá recuperarlas. Su idea la tiene entusiasmada.

El Lucho conoce bien a Silvia, y sabe que de puro animosa a veces se le ocurren cosas imposibles. A él la vida le ha enseñado a ser desconfiado, y no cree mucho en la buena disposición de los demás. Le dijo que “los ricos” no la iban a tomar en cuenta, pero ella es porfiada. Primero fue donde su santo a

hacerle una manda: si le resultaba su idea le prendería un paquete entero de velas. Luego buscó a alguien que pudiera aconsejarla. Estuvo hartos rato esperando frente a la oficina de la asistente social, y aunque mucho apoyo no le dieron, consiguió un par de cosas: inscribirse en un taller para microempresarias y la dirección de un señor de una institución pública que podría ayudarla. Lo fue a ver y le solicitó un pequeño crédito, pensando que si ella le entregaba bolsas plásticas a la gente, aceptarían más fácilmente la idea de separar la basura. Pero no existe un programa de créditos para algo así. De vuelta a su casa, le contó al Lucho de su gestión. Él le insistió en que estaba perdiendo el tiempo.

En el taller municipal para microempresarias Silvia contó su idea. Una señora bien avisada le pasó un dato: “Usted puede tener todo bien organizado, pero si los del camión de la basura ven las bolsas listas se las van a llevar. Primero hable con ellos”.

El chofer del camión de la basura no fue muy simpático. Le dijo que algo así estaba prohibido, y que además la basura era propiedad de cada empresa de recolección, que ellos hacían lo que querían con ella. Si quería, podía hablar con el dueño de la empresa. “Imposible”, pensó Silvia, “¿cuándo me va a recibir?”

Partió entonces a hablar con los vecinos. Algo de razón tenía el Lucho, porque la mayoría le dijo que a lo mejor, que iban a ver, que no tenían tiempo para separar la basura. Unas seis casas le dijeron que bueno: la conocían más.

En eso está Silvia hace como tres meses. Efectivamente, recoge un poco más de papel que antes y su trabajo es más cómodo. Los basureros no la han molestado, y el taller de empresarias está bien entretenido y se aprende. El Lucho la mira y se ríe. “Vamos de a poco”, dice ella, “ya vas a ver”.

### ASOCIACIÓN DE VECINOS

Hace ocho años, Carlos Echeverría compró su casa en un sector tradicional del barrio alto. Para elegirla, cuenta, “buscamos un barrio que fuera bueno y seguro, pero central”. Antes, consultó

el plan regulador del barrio, para verificar que la construcción estuviese restringida a mediana altura.

Sin embargo, el año pasado se enteró de que cuatro vecinos de su calle habían vendido sus terrenos a una constructora, la cual comenzaría la construcción de un edificio de dieciocho pisos justo al lado de su casa. Ante su reclamo, el jefe de obras le respondió que ellos tenían un proyecto bajo la actual regulación aprobado por la municipalidad, y que cualquier duda o problema debía plantearlos allí.

Con sorpresa e indignación, en la Municipalidad descubrió que la constructora había pasado legalmente el proyecto aprovechando ciertas ambigüedades en el plan regulador. En un primer momento, la sensación de impotencia lo dejó paralizado, e incluso pensó cambiarse. El riesgo era que éste fuera el primero de muchos edificios por venir, transformando el barrio irremediablemente.

Luego del impacto inicial, Carlos decidió indagar entre los vecinos la posibilidad de organizarse para proteger el barrio. En algunos encontró una reacción más bien apática y pesimista, pero logró reunir a ocho personas tan indignadas como él, dispuestas a organizarse para defender sus derechos vecinales.

A través de la Junta de Vecinos, se informaron que la municipalidad aún no consultaba con los vecinos (como obliga la ley) un proyecto de modificación del actual plan regulador. También se enteraron de que “esas cosas, en general las consultan en el mes de febrero, cuando hay pocos vecinos en la ciudad”. Los directivos de la Junta de Vecinos se manifestaron muy escépticos sobre las posibilidades de lograr algo, por lo que el grupo decidió convocar por su cuenta una asamblea vecinal. En un radio de diez cuadras repartieron una carta informativa, casa por casa. Para su sorpresa, lograron reunir en la asamblea a cerca de cien personas, todas altamente motivadas y con ganas de participar.

Se formó entonces un comité, al que llamaron Comité de Defensa de los Derechos Vecinales. De la experiencia de otros grupos similares aprendieron



que era importante mantener un interés transversal y no asociarse a un partido político, de manera de luchar por los derechos integrales de todos los vecinos. Así, si había que oponerse al alcalde, por ejemplo, no sería por su color político. Consiguieron además el apoyo técnico de amigos arquitectos e ingenieros, quienes les ayudaron a demostrar por qué la comuna no debía seguir densificándose.

El Comité decidió tomar acciones específicas, y consiguió más de quinientas firmas de apoyo para que se congelara la construcción en altura en la comuna (salvo para las avenidas más grandes), hasta que no se aprobara el nuevo plan regulador. La solicitud también exigía que el plan contemplase la defensa y protección de las áreas verdes.

“No fue tan difícil conseguir las firmas, sobre todo después de que nuestra historia salió en las noticias”, cuenta Carlos. El hermano de un miembro del Comité trabajaba en un importante canal de televisión, y logró que el caso apareciera en el noticiero central. Algunos concejales se acercaron a ofrecerles su apoyo, y se está planificando una asamblea masiva para que éste sea un compromiso público. Además, el alcalde y su equipo de asesoría urbana aceptaron recibir a los directivos del Comité.

“El solo hecho de ver cómo la gente de mi comuna está dispuesta a participar y defender sus intereses como vecinos ha sido una experiencia muy enriquecedora”, dice Carlos. “Para nosotros, ha sido muy importante contar con gente que tiene



contactos con profesionales entendidos en el tema, con personas en los medios de comunicación, con gente del mundo político, etc. No sé si de otra manera hubiéramos avanzado tanto”.

Aunque Carlos sabe que ya no hay vuelta atrás en la construcción del edificio junto a su casa, tiene la esperanza de que las acciones emprendidas eviten que el barrio y la comuna en que vive cambien por completo.

## LA EMPRESA Y LOS MEDIOS

Inspirado en películas de Michael Moore como *Bowling for Columbine* y *Downsize this*, el periodista Aníbal Rodríguez comenzó una investigación sobre las operaciones en Chile de una importante empresa transnacional. “Me inspiró bastante el tipo de escenas que Moore muestra en sus documentales, en los que se ve el abuso que cometen las grandes transnacionales en los países en vías de desarrollo. Quise mostrarle a la sociedad chilena cómo funcionan aquellas empresas a las que les compramos productos”.

Aníbal es un periodista de larga trayectoria, parte del equipo de un programa de investigación noticiosa que se presenta en el horario estelar de un canal abierto, y sentía que sus credenciales le permitirían un gran margen de acción para su trabajo.

Elegió para su investigación a la empresa K, que manufactura y vende productos deportivos, y es una de las más populares entre los jóvenes chilenos. Como muchas otras multinacionales, durante la

última década la empresa K comenzó a trasladar sus plantas de fabricación a aquellos países en vías de desarrollo en los que la mano de obra es más barata, y las regulaciones laborales, más laxas.

Su reportaje incluía entrevistas a altos ejecutivos de la empresa en Chile, quienes, junto con presentar la alta calidad de sus productos, explicaban las estrategias responsables de su éxito en el mercado. Se destacaba también a los importantes deportistas que auspiciaban la marca y su enorme popularidad entre los jóvenes chilenos. Todo esto se iba contrastando con las largas horas de trabajo, los bajos salarios y situaciones de abuso vividas por los trabajadores de la empresa en algunos países centroamericanos.

El primer problema se presentó con el reportaje casi completamente editado. Uno de los ejecutivos de la empresa K en Chile se había enterado de que el reportaje incluía a las fábricas de Centroamérica. Aníbal recibió una llamada de la encargada de comunicaciones de la empresa, quien lo amenazó con acciones legales si el reportaje llegaba a mostrarse en televisión, acusándolo de no comunicarles su verdadera intención.

Al mismo tiempo, el canal recibió un llamado del gerente de marketing de la empresa para anunciar el retiro de su auspicio para el año siguiente. Aunque la empresa K no era un auspiciador clave para el canal, el hecho generó reacciones en otros niveles. Comenzaron a plantearse dudas sobre la relevancia y los costos de emitir el reportaje. La situación causó revuelo en el equipo periodístico del programa, e incluso en otros periodistas y profesionales del canal, que amenazaron con renunciar si se llevaba a cabo la censura de un reportaje que consideraban serio.

La semana anterior a la fecha prevista para la emisión de la nota, y en el marco de un importante seminario empresarial, los ejecutivos de la empresa K aprovecharon de manifestarles a otros empresarios su preocupación por la “actitud inquisidora hacia la empresa privada” que, a su juicio, había comenzado a tomar el canal X. Las autoridades del canal comenzaron a recibir llamadas de otros empresarios manifestando su preocupación

y, algunos, amenazando también con el retiro de sus auspicios. Incluso un miembro del Parlamento solicitó la cancelación del programa, argumentando que en la empresa K se “sentían engañados”. La presión se hizo insostenible cuando los altos ejecutivos del canal recibieron una llamada del gerente de una de las grandes tiendas del país, expresando su preocupación por el tema. Finalmente, el reportaje no salió al aire.

Los quince millones de chilenos tienen en sus vidas algo de Silvia Díaz, Carlos Echeverría o Aníbal Rodríguez. Son personas que tienen ganas de ser y hacer más. Gracias a los esfuerzos de todos ellos Chile ha construido un piso de oportunidades, ha ampliado sus expectativas de futuro y tiene la posibilidad de dar un salto en su desarrollo. Pero como demuestran los casos de Silvia, Carlos y Aníbal, tener oportunidades y ganas no bastan para realizarlas.

Cuando se construye una biblioteca en el barrio de un niño o una niña pobres, ellos tienen una nueva oportunidad de progreso. Pero una cosa es que existan libros y otra que los niños los lean. Para unir ambas situaciones se requiere de una serie de condiciones que incluyen que los niños cuenten con información sobre la biblioteca, que puedan movilizarse hasta ella, que sus padres y profesores estimulen en ellos su uso, que sean capaces de leer, interpretar, juzgar y aplicar esos contenidos; y finalmente, que exista un entorno cultural, institucional y de relaciones sociales que haga posible todo lo anterior.

Para enfrentar exitosamente los desafíos que las nuevas oportunidades presentan, es preciso aumentar la capacidad de acción de las personas y la sociedad. Al igual que los niños frente a su nueva biblioteca, sin esa capacidad de acción los libros, su utilidad y sentido permanecerán distantes. Lo que hay de logro

y de frustración en los proyectos de Silvia, Carlos y Aníbal puede explicarse por las capacidades de que disponen y de las que carecen, por lo favorable o desfavorable de los entornos en los que actúan.

Tener capacidad para actuar es tener poder. Es ésta una de las capacidades básicas del ser humano: emprender acciones individuales y colectivas para incidir sobre el entorno, y así llevar a cabo sus proyectos de vida y la satisfacción de sus necesidades. Así como para un niño leer es poder apropiarse de un mundo de significados, para una sociedad la democracia es la capacidad de apropiarse de la organización de su vida colectiva.

En esta etapa del desarrollo el desafío es aumentar el poder de las personas y la sociedad para captar las nuevas oportunidades y crear otras aún mejores. Se trata de superar los obstáculos en la manera de producir, distribuir y coordinar el poder que dificultan el Desarrollo Humano. Silvia, Carlos y Aníbal requieren más poder para actuar, y una sociedad que se organice para dar estímulo y espacio a esas capacidades de acción.

Este Informe quiere contribuir a proponer perspectivas, antecedentes empíricos y preguntas que pongan bajo el foco ciudadano el debate sobre el poder.

En esta segunda parte se aborda el tema mostrando el poder como la búsqueda que surge al interior de las relaciones sociales por aumentar la capacidad de acción, pero también como condición del Desarrollo Humano. Aunque está estrechamente vinculado a una idea normativa sobre el sentido de su acrecentamiento y uso, una mirada realista debe tener en cuenta también las condiciones en que el poder surge y es ejercido, en especial porque esas condiciones están cambiando rápidamente.





## CAPÍTULO I

### NATURALEZA HUMANA Y SOCIAL DEL PODER

#### EL PODER SURGE DE LAS RELACIONES HUMANAS

El ser humano es libre, en el sentido de que debe construir su propio entorno. Pero para que esa libertad se vuelva real, necesita definir y desarrollar las capacidades requeridas para actuar en su entorno. Necesita aumentar su dotación de capacidades originales para obtener sus fines y satisfacer sus deseos. Esto sólo puede ocurrir al interior de las relaciones sociales, y gracias a ellas.

En su sentido más amplio, aquí radica el origen del poder humano. Por una parte, la capacidad para

definir y construir un entorno de relaciones y recursos es lo que permite realizar la existencia deseada. Por otra, es el conjunto de esas capacidades lo que permite actuar exitosamente en ese entorno. En un sentido más estrecho, el poder puede definirse como las capacidades de acción distribuidas asimétricamente en la sociedad.

El concepto de poder es tal vez uno de los más generales en las ciencias de la sociedad, pues está asociado a la definición de la forma misma de ésta,

y a las relaciones y acciones en su interior. Existen muchas maneras de definirlo, dependiendo de los aspectos que quieran enfatizarse. Este Informe opta por una definición muy amplia del poder, vinculada a aquello que da sentido a los datos de las investigaciones que se presentan, y que enfatiza su sentido normativo para el Desarrollo Humano y el debate académico más reciente sobre el tema.

Para comenzar, es importante discutir ciertas distinciones que suelen hacerse en los debates en torno al poder. Algunas dificultan observar adecuadamente ciertas dinámicas que serán importantes para este Informe, tanto en un sentido empírico como normativo.

Un primer debate dice relación con la pregunta sobre dónde radica el poder. Ciertas corrientes afirman que sólo puede radicarse en los sujetos de la acción; esto es, en los actores sociales. Otras señalan que el poder emana de la forma estructural en que la sociedad está organizada. Desde la perspectiva de este Informe, se intenta mostrar que tanto la capacidad de acción personal, como la organización estructural del poder se producen recíprocamente. No hay acción que no sea posibilitada y coordinada por una estructura, ni existe estructura sin verificarse en la acción. Este punto es importante, pues uno de los factores actualmente problemáticos es, precisamente, el relativo desacople entre la acción de los actores reales y las estructuras e instituciones vigentes, como efecto de la individualización y la privatización de lo público. **Sin un concepto que muestre la dependencia recíproca entre actor y estructura, se hace muy difícil percibir los riesgos de su desarticulación. Esto significa que el poder debe analizarse simultáneamente en sus dos caras: persona y sociedad.**

Un segundo debate se refiere a la naturaleza del poder: si acaso éste es una masa limitada y constante, donde unos pierden lo que otros ganan, o una capacidad variable que puede aumentar o disminuir. Ambas cosas no son excluyentes. Una

sociedad que expande su noción sobre cuánto de la realidad es moldeable por la acción humana o social, aumenta su poder sobre la realidad y también las posibilidades de que las personas adquieran más capacidades. En los inicios de la modernidad, por ejemplo, el paso de una cultura centrada en la religión a otra centrada en la aplicación del conocimiento científico aumentó el tamaño de la realidad disponible para la acción humana —recuérdese que, a partir de entonces, pudo intervenir en algunas leyes de la naturaleza hasta entonces reservadas a los dioses—, pero también las oportunidades para que las personas acrecentaran su propio poder. Al aumentar el poder de la sociedad para disponer sobre su realidad, también creció el poder de las personas.

El poder acumulado por una sociedad puede aumentar o disminuir, sin que eso necesariamente altere la forma de su distribución. Aun cuando crezca el poder de la sociedad como conjunto, su distribución puede significar una lucha en la que unos capten más que otros. De hecho, el desarrollo del dominio científico de la realidad se dio a la par del absolutismo: ambos fenómenos caracterizados por la concentración del poder. Hay formas de aumentar el poder social y, al mismo tiempo, hacer más igualitaria su estructura de distribución, como la democracia. Hay formas que nada alteran y otras que lo concentran aún más. Recientes estudios muestran que en este último caso caería, tal vez, la globalización.

El punto anterior tiene una gran relevancia para este Informe. **Si el poder no es siempre un juego de suma cero, entonces tampoco es acertado analizarlo sólo bajo la perspectiva del conflicto ni de las estrategias de apropiación excesivas. Si existe la posibilidad de que la sociedad amplíe su poder y, al mismo tiempo, se haga más simétrica su distribución para que todos se vean beneficiados, entonces tiene sentido plantear el horizonte normativo de “más poder para todos”.**

## DIMENSIONES DEL PODER

Al integrar las miradas de las principales teorías sociales sobre el poder, es posible encontrar cuatro dimensiones básicas para explicar algunos de sus aspectos generales.

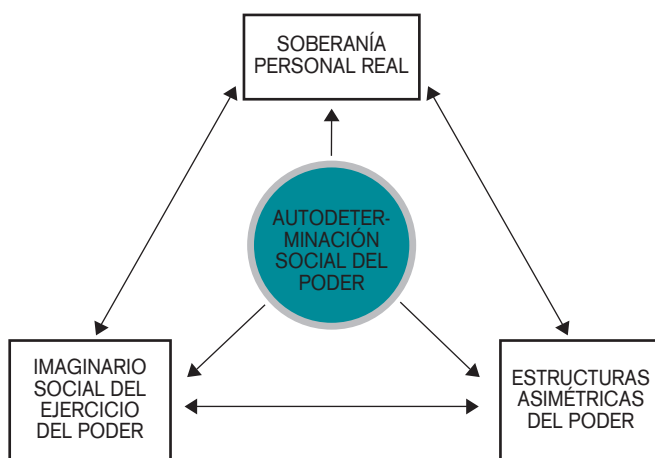
a. La primera puede denominarse **soberanía personal real**, y se refiere a la dotación variable de capacidades de las personas (consideradas individualmente) que les permiten realizar las oportunidades de su entorno. La soberanía personal real tiene cuatro caras: 1) la capacidad de imaginar y aspirar a un determinado tipo de vida deseada; 2) la ausencia de coacciones ilegítimas al emprendimiento personal; 3) un escenario de oportunidades equitativamente accesible para el desarrollo de los proyectos personales; 4) la capacidad de percibir las oportunidades, y movilizar los recursos propios y los del entorno para llevarlas a cabo. La soberanía personal real es también un concepto normativo, pues designa a la persona como sujeto de su propia

vida. Al aumento de la soberanía personal real se le denomina *empoderamiento*.

b. Las personas requieren relacionarse para obtener capacidades y bienes que no pueden obtener por sí solas. Históricamente, las relaciones entre las personas han sido siempre asimétricas y jerárquicas. Esto permite coordinar la vida social a través de la distribución de roles especializados y de acuerdo a las correspondientes capacidades, pero también hace posible que una persona puede usar a otra como medio para sus fines, y obtener de ese modo una cuota privilegiada de bienes y oportunidades. Así resulta el segundo rostro del poder: las **estructuras asimétricas**. Éstas tienen dos caras indisolubles, aunque con distinto peso según las sociedades. Está, por una parte, la capacidad de organizar la sociedad mediante la especialización y la conducción; y, por otra, la de imponer la voluntad de unos sobre otros, con la consiguiente apropiación potencial de la soberanía de los demás.

c. Tanto la soberanía personal real como las estructuras asimétricas del poder requieren de la existencia de un mundo común de significados y valores que defina las reglas de uso del poder: su sentido, los objetos y relaciones a los cuales puede aplicarse, y lo que puede o no modificar. Ello define un **imaginario social del ejercicio del poder**, al interior del cual es posible desplegar, organizar y legitimar de manera relativamente integrada las capacidades personales y sociales. Un ejemplo es la exclusión del uso privado de la violencia presente en la definición de democracia, o la idea de los derechos humanos como algo que no puede verse afectado por ninguna disputa de poder. Ese orden

GRÁFICO 6



Fuente: Elaboración propia.

“Empoderamiento es el proceso de aumentar las capacidades de los individuos o grupos para tomar opciones y para transformarlas en las acciones y resultados deseados. Un aspecto central de este proceso son las acciones que

construyen simultáneamente capacidades individuales y colectivas y mejoran la eficiencia y corrección de los contextos institucionales y organizacionales que gobiernan el uso de esas capacidades.”

Banco Mundial

es creado por la sociedad misma, y resulta tanto de las luchas de poder como de largos procesos de evolución institucional, política y cultural. En cuanto al origen y consecuencia del ejercicio del poder, el imaginario social suele considerarlo un fin en sí mismo, y por ello lo muestra como la autoridad última, rodeada de una aura simbólica. Las religiones e ideologías han sido, en parte, una fundamentación y justificación de esta dimensión del poder.

d. Las tres dimensiones anteriores del poder –soberanía personal real, estructuras asimétricas e imaginarios compartidos– están íntimamente relacionadas y dependen entre sí. Sin embargo, las dinámicas de cambio y conflicto al interior de cada sociedad pueden llevar a que sea una la que prevalezca. Esto es especialmente cierto en las actuales sociedades complejas, donde las distintas dimensiones del poder tienden a hacerse autónomas y perseguir sus propias lógicas, subordinando a las demás. Así puede ocurrir que, por ejemplo, el predominio de las instituciones y los sistemas (especialmente del mercado) defina las capacidades e identidades que deben poseer las personas en beneficio exclusivo de sí mismas, limitando el despliegue de la soberanía personal real. Pero también puede ocurrir que una delimitación político-cultural excesivamente rígida coarte la libre innovación que requieren los sistemas e instituciones, como ocurre en sociedades donde una definición autoritaria del orden social por parte del Estado inhibe el emprendimiento privado, o donde un orden religioso tradicional limita el desarrollo autónomo de los proyectos personales de vida.

Para evitar lo anterior, a medida que se complejizan y se hacen más autorreflexivas, las sociedades crean mecanismos y procedimientos para determinar las relaciones entre las distintas dimensiones del poder, buscando así el aumento de su complementariedad y recíproco despliegue. La **autodeterminación social del poder** es la capacidad que tienen las sociedades reflexivas y

deliberantes para debatir y definir la relación entre las distintas dimensiones del poder, en función de una imagen de sociedad deseada. La democracia es la forma más desarrollada de esta autodeterminación social del poder.

El poder es capacidad de acción, posibilitada socialmente y distribuida asimétricamente. Se concreta en una constelación dinámica de capacidades, sentidos y estructuras para la acción, la cual cambia según las condiciones de la sociedad y su mayor o menor capacidad de autodeterminación. Así, el poder puede crecer o reducirse, y distribuirse más o menos simétricamente en beneficio de los fines de sistemas e instituciones, agencias personales, o valores y significados culturales de una sociedad.

La definición más genérica del poder que resulta de las consideraciones anteriores es la que lo presenta como **el complejo de capacidades aumentadas de acción de las personas, derivado de su participación en relaciones sociales más o menos asimétricas, y la existencia de un orden de significados que les da sentido y un poder social que regula las relaciones entre todas estas dimensiones.**

Desde la perspectiva normativa adecuada a los desafíos de los que quiere hacerse cargo este Informe, **el poder necesario para el Desarrollo Humano es aquel que permite aumentar la autodeterminación social del poder como fin en sí mismo y como medio para el despliegue complementario de la soberanía personal real, el poder de los sistemas e instituciones, y la definición cultural de la realidad.** Éste es un concepto límite, que señala un estado deseado pero no plenamente realizable en las condiciones efectivas de la vida social. Como todos los conceptos del paradigma de Desarrollo Humano, sirve para orientar las acciones, detectar y celebrar los avances, y hacer visibles los déficit y desafíos.

# DINÁMICAS DEL PODER

---

## INSTITUCIONALIZACIÓN DEL PODER

El poder y sus formas de distribución están sujetos a los vaivenes del cambio, pese al esfuerzo de la sociedad por dotarlo de estabilidad. Esto ocurre por varias razones. Quienes se benefician de una determinada estructura de poder tienden a blindarse frente a la posibilidad de perderlo, y dificultan por ello su modificación. Además, la sociedad necesita asegurar un mínimo de coordinación de las acciones, y ésta es más fácil con relaciones institucionalizadas y “reglas del juego” relativamente predecibles.

Salvo en el caso extremo de la violencia, en el que no se requiere apelar a hábitos ni explicaciones ideológicas o religiosas para imponerles a los demás algún curso de acción, el poder se realiza siempre dentro del marco de las instituciones. Para Hannah Arendt, el poder se distingue de la simple violencia en cuanto ésta renuncia a la acumulación, ejercicio y distribución de las capacidades en el marco de reglas compartidas y con un mínimo de sentido y legitimidad recíproca. La violencia apela únicamente al sinsentido de la muerte.

Pero las instituciones son algo más que el reflejo de los actos habituales de las personas y las imperantes relaciones de poder. La institucionalización crea realidades y capacidades de acción; y al producir reglas para las relaciones sociales, facilita también el surgimiento de los actores requeridos para esas relaciones. Así, por ejemplo, la privatización de los servicios de seguridad social –en los que sólo tienen cabida quienes están en condiciones de gestionar por sí mismos y para sí mismos las condiciones de su previsión– crea las condiciones para que emerja el “cotizante”, con sus particulares capacidades y orientaciones; definiendo así la distribución entre “cotizantes”, propietarios de las instituciones de previsión y reguladores públicos.

La institucionalización de las esferas de acción social puede empoderar o desempoderar actores. Una institución puede crear reglas e incentivos para la acción que refuercen las capacidades de un

actor (como los Consejos Escolares, que aumentan el poder de padres y apoderados). Pero también puede desempoderarlos, como cuando las reformas a las leyes laborales eliminan la obligatoriedad de la sindicalización.

## ELITES: ENTRE LA CONDUCCIÓN Y LA DISTINCIÓN

En una sociedad compleja y en permanente cambio, el orden de sus instituciones requiere de la flexibilidad que le permita adaptarse a las nuevas realidades y crear oportunidades. Por supuesto que esto genera riesgos e incertidumbres, pues la realidad se hace más volátil, los desafíos inéditos se vuelven pan de cada día y nadie está provisto de antemano de las capacidades para hacerles frente.

En este campo surge el actual sentido de la conducción social. Se trata de aquella forma de ejercicio del poder llevada adelante por grupos sociales específicos para canalizar y orientar las tendencias de cambio. En todas las épocas, las sociedades han desarrollado en torno a sus estructuras jerárquicas concentraciones de poder que sirven de instrumento para la conducción social. En periodos de cambio, cuando el orden institucional se vuelve más volátil y la incertidumbre es permanente, la conducción social requiere de una cuota importante de liderazgo, indispensable para asegurar prontamente orientaciones para la acción y reglas para las relaciones, que de otra manera tardarían un largo tiempo en institucionalizarse.

Pero las posiciones de privilegio asociadas al poder de conducción no son lo mismo que el liderazgo, aunque puedan estar relacionados. Es necesario un concepto general que permita abordar los fenómenos de conducción, liderazgo y privilegios sociales en su complejidad interna. Con este fin, la teoría social ha desarrollado la noción de elite, **el grupo de aquellos actores que, por su acumulación de poder, es capaz de crear y asumir la conducción social, y que está relacionado con distinciones y privilegios**

que requieren justificarse a partir de criterios de responsabilidad social.

Las elites son muy variables; tanto por su fundamento y pluralidad interna, como por las funciones que cumplen y la dinámica que poseen. Dependen fuertemente del tipo de sociedad y cultura política en la cual existen. Culturas estamentales y dinásticas, como la sociedad feudal, poseían una alta cohesión, clausura y ritualización de la acción de sus elites, a la vez que una baja diferenciación interna. Su misión provenía de Dios y ante Él comprometían su responsabilidad. En las sociedades modernas, por el contrario, la diferenciación de los diversos ámbitos –economía, política, conocimiento, justicia, militar– exige también una diferenciación interna de las elites. Así, el principio estamental y dinástico le cede terreno al principio de delegación y meritocracia como fundamento del poder y distinción de la elite.

Más allá de la particularidad de sus formaciones históricas, las elites suelen exhibir algunas dinámicas recurrentes. Por muy democráticos y meritocráticos que sean sus orígenes, tienden a una oligarquización de su estructura y legitimación. Así se concentran, relacionan y clausuran respecto de las masas, dificultando su circulación o procesos de reemplazo. **La oligarquización de las elites es una amenaza inherente a los sistemas democráticos, especialmente cuando la complejidad creciente de la sociedad aleja a la tecnocracia de la ciudadanía.**

Con respecto a su papel de conducción, sus privilegios o distinciones, cada época les otorga a las elites un peso relativo distinto, aunque en períodos de cambio se constituyen y legitiman a partir de su capacidad para proponer o imponer un imaginario social del ejercicio del poder que permita encauzar las presiones al cambio. Junto a su capacidad cultural, en esos periodos las elites influyen fuertemente sobre la institucionalización de las pautas de acción correspondientes a esa realidad, y sobre cómo se distribuyen las capacidades requeridas. Esta posición les permite además obtener un estatus privilegiado en la distribución de esas capacidades, lo cual constituye su distinción. Durante



estos periodos, predomina el rasgo de conducción por sobre el de distinción.

Por el contrario, cuando el orden y la conducción se encuentran relativamente estables tienden a predominar aquellos rasgos de distinción que acentúan su superioridad. También puede ocurrir que una elite pierda su capacidad de conducción (sobrepasada por cambios que no puede manejar o por otra elite con más capacidades) y que, sin embargo, conserve suficiente poder simbólico como para mantener sus rasgos de distinción, transformándose la administración de éstos en su principal actividad.

Aunque conducen inevitablemente a la disminución del poder social, las sociedades complejas no pueden prescindir de ellas. Tanto la democracia como el Desarrollo Humano requieren de la presencia de elites que conduzcan los procesos de cambio y faciliten la agregación de los intereses sociales.

## SIGNIFICACIÓN Y REPRESENTACIÓN DEL PODER

Al contrario de la violencia, el poder es una potencialidad que se hace real en el marco de reglas compartidas, y con un mínimo de sentido y legitimidad. Existe gracias a una suerte de entendimiento subjetivo entre actores, lo cual no implica igualdad ni simetría. Su realidad se refiere a una potencialidad que existe, en primer lugar, en la intersubjetividad. Se trata de una “sutileza”

que requiere ser representada para operar en la práctica.

El poder requiere mostrarse para servir de referencia a las relaciones sociales. Las preferencias de la ciudadanía deben ser auscultadas y agregadas en los procesos electorales; la ley debe ser publicada; el Presidente, mostrarse en público; la bandera, ser izada en un lugar de privilegio; un embajador, tener un ceremonial; los militares, desfilan en una parada; las empresas, hacer publicidad, y los pudientes, exhibir en el consumo de marcas su poder adquisitivo.

Más allá de la diversidad de representaciones del poder, pueden encontrarse cinco grandes sistemas institucionalizados de representación:

- La representación de la **soberanía popular**, en la forma del Estado nacional
- La representación de los **poderes trascendentales**, en la forma de iglesias
- La representación del poder del **conocimiento racional**, en la forma de ciencia
- La representación del poder proveniente del **intercambio de objetos en el mercado**
- La representación de la **realidad y de los intereses de la vida cotidiana**, a través de los medios de comunicación de masas

Cada uno de estos sistemas de representación posee sus símbolos y rituales propios: ceremoniales políticos, militares y electorales en el caso del Estado; liturgias, en el caso de las iglesias; el lenguaje y ritos académicos, en las ciencias; monedas, marcas y objetos de consumo, en el mercado; y las portadas, programas y lenguajes de los medios de comunicación.

Los sistemas de representación no son sólo un reflejo de los valores y relaciones de poder existentes en la sociedad; son también proactivos. El poder y las preferencias difusas deben ser transformados en símbolos comunes, normas generales y representantes mayoritarios. Los sistemas de representación tienen la misión de interpretar la realidad y proponer aquellos símbolos, normas y actores que los hagan presentes y eficaces.

Una crisis de representación puede producirse por varias razones, como cuando los mecanismos tradicionales (por ejemplo, el sistema electoral) no reflejan adecuadamente los valores y relaciones de poder constituidos, o cuando quienes administran esa representación han perdido su capacidad para interpretar y adecuarse a los cambios sociales. En una sociedad en rápido cambio, como la chilena, lo segundo suele ser más frecuente. Esto es lo que parece ocurrir hoy con el sistema electoral, los partidos políticos y algunas iglesias y medios de comunicación, en los que la ciudadanía ha dejado de reconocerse y no se interesa por participar.

## PARTIDOS Y DEMOCRACIA

La democracia puede considerarse como el espacio y el conjunto de reglas legítimas para la agregación, deliberación y jerarquización de los intereses de las personas, y al mismo tiempo como los mecanismos para su institucionalización y transformación en orden. En ese sentido, la democracia es la forma y consecuencia de la autodeterminación social del poder. No puede haber poder social, en el sentido que requiere el Desarrollo Humano, sin una democracia sólida.

La clave de la representación democrática es la mediación entre deliberación ciudadana e institu-

“En definitiva, la política encarna las opciones, agrupa las voluntades y crea poder. Estas son tres condiciones inexcusables para el desarrollo de la democracia. Una política que no cumpla con ellas pone en peligro la sustentabilidad democrática. En América Latina hay crisis de la política y

crisis de representación porque estas tres condiciones sólo se cumplen parcialmente y, en ocasiones, no existen. El debate sobre la política debe centrarse en cómo superar esa situación, de la cual no sólo se deriva una crisis de representación sino también un peligro para la democracia.”

**Informe sobre la democracia en América Latina PNUD, 2004.**

cionalización del orden social. Es precisamente esto lo que hoy se ha complicado. Deliberación e institucionalización poseen dinámicas que las tensionan. Por una parte, la diversidad y variabilidad creciente de las opiniones y tendencias de la comunicación pública hacen más difíciles y lentos los procesos de deliberación. Por otra, la aceleración de los cambios necesarios en el ambiente institucional, junto a su creciente diferenciación funcional, ha conducido a la especialización técnica y el apresuramiento de las decisiones que inciden en cómo se conforman las instituciones.

Esto ha creado un hiato entre deliberación y decisión, poniendo en jaque la operatividad de la democracia. Por ese espacio también se ha colado una sobrerrepresentación de los intereses corporativos, mejor capacitados para incidir a su favor en los procesos de decisión pública. En Chile, los últimos procesos de reforma de las instituciones de protección social o de negociación de los tratados internacionales son un claro ejemplo de esto.





## CAPÍTULO 2

### ALGUNOS RASGOS HISTÓRICOS DEL PODER EN CHILE

Las dimensiones que conforman el poder son el resultado de relaciones sociales y del significado que se les atribuye. Como tales, son históricamente cambiantes. Hay aspectos de la organización social del poder que pueden variar muy rápido, como sus elites o ciertas capacidades asignadas a las personas; y otras que cambian lentamente, como es el caso de la significación del poder o sus estructuras de distribución asimétrica. Por eso, y más allá de los cambios, los países y culturas van sedimentando formaciones y significaciones del poder relativamente estables, y que resultan características. **El poder es una formación histórico-social.**

De manera muy general aquí se describirán algunos rasgos de la organización, significación y representación del poder en Chile. No se pretende exhaustividad, sino simplemente aportar algunas claves para la interpretación posterior de los datos discutidos en este Informe.

#### ORDEN Y TEMOR: EL ORIGEN DEL SENTIDO DEL PODER

Como buena parte de los países con pasado colonial, Chile posee una muy ambivalente organización y significación del poder. En la Conquista de América Latina se entrecruzaron dos tradiciones

del poder: los imperios preincaicos, con sus fundamentos cosmológicos, su organización teocrática y su representación mitológica y ritual; y el imperio católico-español, con su fundamentación legal y religiosa, organización estamental y representación litúrgica y ceremonial. La relativa fusión entre la inspiración organicista de la escolástica española y la idea del orden cosmológico de las culturas precolombinas condujo a una cierta primacía de la idea absoluta de orden, por sobre la idea de la coordinación jurídica o política de sus partes. Como han mostrado los especialistas, esta característica difiere fuertemente de la idea de orden de los países noratlánticos, centrada en la primacía del individuo y el carácter contractual de sus vínculos.

La primacía de la idea absoluta de orden parece haber tenido un especial acento en el caso chileno. A ello contribuyeron varios hechos históricos. En primer lugar, por ser una colonia pobre aquí no existieron poderes fuertes que disputaran su papel al Estado o a la Iglesia. La institucionalidad central primó siempre por sobre los poderes locales, agrarios o mineros. Se sumó a esto el hecho de que Chile fuese la única colonia que no logró someter a la más importante de sus etnias originarias, los mapuches, lo cual llevó a una guerra permanente que fortaleció el rol del Estado defensor. Ese orden representado por el Estado y la Iglesia fue pensado como una protección frente a la amenaza de desorden por las guerras de colonización y una naturaleza especialmente indócil. Orden y temor forman, muy tempranamente, el contexto que dio sentido a las relaciones de poder.

En ese contexto se desarrolló un particular concepto sobre la distribución asimétrica de las capacidades y responsabilidades. El mundo se dividía simbólicamente en dos grupos: los señores, dotados de la virtud moral y el conocimiento necesarios para introducir el orden en el mundo social; y el pueblo –“los pequeños de esta tierra”–, dotado de menor virtud, discernimiento y capacidad de autordenamiento y, por lo tanto, necesitados de un sujeto exterior que lo condujera. Los primeros eran los menos, y estaban dotados de las tres capacidades básicas para ejercer su papel: potestad jurídica del Estado (los funcionarios), mediación de

la gracia religiosa (el clero) y disciplinamiento del trabajo (los terratenientes). El pueblo, en cambio, no sólo estaba excluido material y territorialmente, sino también de la posibilidad de ser “sujetos” del orden.

La relación entre ambos grupos se regía por una suerte de reciprocidad vertical. Por una parte, los señores producían un orden que elevaba la condición de los subordinados y les permitía la supervivencia pacífica. El pueblo respondía con la subordinación al orden señorial, viviéndolo como quien recibe un don y comportándose de acuerdo al principio de gratitud. La asimetría de capacidades y privilegios de los señores se justificaba como herramienta para el ejercicio de su responsabilidad social. La representación metafórica de esta relación es la de una familia, con padres autoritarios y bondadosos, e hijos legalmente incapaces pero obedientes.

Hubo muchas formas de representar lo anterior; una de ellas es la ciudad. El papel constituyente que ha tenido la espacialidad urbana para definir las jerarquías de la sociedad chilena ha marcado parte de la evolución; especialmente en el caso de Santiago, centro y símbolo del poder nacional. Un análisis más extenso de la materialización urbana de las relaciones de poder se desarrollará en la parte 3.

## REPRESENTACIÓN URBANA DEL ORDEN ESTAMENTAL

Desde su fundación y hasta bien entrada la Independencia, la ciudad patricia señaló la relación entre poder y espacio. El damero, aquella ordenanza que organizaba las ciudades de la América colonial al modo de un tablero de ajedrez, definió la ciudad como un orden de distancias espaciales que establecía los rangos del honor y los derechos entre los habitantes. Al centro, en torno de la Plaza de Armas, se ubicaban los grandes poderes institucionales: la Iglesia, la Corona, la asociación de los vecinos pudientes. De ahí hacia fuera, al modo de anillos concéntricos, se establecían los vecinos según la jerarquía de sus poderes: mientras más lejos del centro, menos poder y privilegios.

Al tiempo que establecía las distinciones, el orden urbano colonial regulaba también las siempre

difíciles relaciones entre los distintos estamentos sociales. En una ciudad de aventureros, aristócratas venidos a menos y comerciantes sin pasado, fue la traza urbana la que ayudó a crear y hacer visible la jerarquía social. Limpiar el centro de los personajes sin poder era asegurar la pureza de esas distinciones y la estabilidad de un orden siempre precario.

Desde la Colonia, las distinciones sociales corren a la par de la distancia espacial y la eliminación de las mezclas sociales. Pareciera que sin la expulsión del otro no hay cómo distinguirse de él. Por eso, el lugar que habita el expulsado es residual: el marginal es el habitante de los márgenes. Esto no es tan evidente en otras ciudades de América, donde el esquema no se cumple con el mismo rigor (Santa Fe de Bogotá o La Paz, por ejemplo, son más “desordenadas”, con nichos indios cercanos a las plazas y mercados populares muy centrales).

La subversión del orden por parte de los otros excluidos aparece como una “invasión” de los espacios reservados y una “profanación” de la pureza del orden. Hasta el día de hoy, los periódicos del país tienden a informar de las marchas y concentraciones populares haciendo hincapié en la “suciedad” y “desorden” que producen. La metáfora de la amenaza social que pronunciarán los patricios será la de una “violación del espacio reservado”, y el “caos” que resulta de ella.

## EL ORDEN DE LA HACIENDA: DON Y SUMISIÓN

La organización señorial y oligárquica del poder colonial tuvo una doble expresión. La primera es la mencionada organización del espacio urbano, en la que primó el poder legal del Estado, y el de la Iglesia, el comercio y la discusión letrada. La segunda es la organización social y territorial agraria.

Las ciencias sociales han reconocido el papel formador que para la estructura social tuvieron las relaciones humanas fundadas en la propiedad y el trabajo rural. La precariedad de los medios de supervivencia, la fuerte presencia del entorno natural y la proximidad de su significación religiosa —así como la acentuada dependencia recíproca de los actores rurales y su relativo aislamiento— contribuyeron a

formar un sistema social y unos caracteres humanos muy marcados.

La organización hacendal del poder descansa en una forma directa de reciprocidad vertical. El patrón posee un cierto derecho —simbólico, al menos— sobre la vida y la muerte de los campesinos. Siguiendo el modelo colonial de la encomienda, aquél recibe la vida y el trabajo de sus dependientes a cambio de evangelización, disciplinamiento y protección. El trabajo dependiente y la sumisión al interior de la hacienda son la retribución al don patronal. De ahí surgen los servicios no remunerados monetariamente, pues este círculo de reciprocidad asimétrica no se funda en derechos ni retribuciones económicas, sino en un sentido de lealtades personales; remachado todo ello por la religión.

Esta noción del poder como don de la vida regulado por intercambios simbólicos y relaciones personalizadas ha tenido un fuerte impacto sobre la cultura política en América Latina. La violencia, el populismo, la legitimación simbólica de la desigualdad y la ausencia de derechos en los subordinados encuentran aquí algunas de sus raíces y sentidos.

## INSTITUCIONALIZACIÓN DEL ORDEN INDEPENDIENTE

La Independencia de Chile fue un asunto de poder que dejó nuevos desafíos a los poderes reales. El más importante fue la necesidad de dotar a la naciente República de un fundamento interno sobre el cual depositar la soberanía conquistada. ¿Quién sería ahora el dueño del poder?

Los actores de la Independencia no tenían completa libertad para reorganizar el poder. La necesidad de insertar a la nueva nación independiente en el ordenamiento mundial surgido tras las revoluciones americana y francesa, y de respetar sus propias bases de poder como grupo, les demarcaron un campo de opciones restringido, e incluso contradictorio. Las opciones siguieron un derrotero relativamente similar en toda América Latina, guiado por un Estado nacional ilustrado que mantenía la estructura de poder agrario de la Colonia. Obviamente, esto mostró sus contradicciones al poco andar, y los esfuerzos por superarlas

acompañarán la historia institucional del poder en Chile durante todo el siglo XIX.

La idea republicana de la igualdad de todos y del Estado como representante de los intereses generales de la ciudadanía entró pronto en contradicción con las relaciones reales de poder. Por una parte, no existía culturalmente aquella comunidad idealizada de personas libres a la que se quería representar. Por la otra, el poder real de base agraria de los promotores del nuevo orden era lo opuesto a la idea ilustrada de igualdad.

Pasado el inicial entusiasmo idealista, se aborcarán a intentar resolver este problema los ensayos políticos y constitucionales, las guerras civiles y las coaliciones. Unas veces se avanzará en la creación de condiciones para que surja la esquiua ciudadanía; a través de leyes electorales, educación o contención de los poderes estamentales, como la Iglesia. Otras, se experimentarán reflujos autoritarios y conservadores apuntados a impedir el debilitamiento del poder de las elites.

Entre tanto, los cambios sociales van dejando su huella a través del surgimiento de nuevos actores. Especialmente importante fue la aparición de grupos sociales que dependían del Estado (como la incipiente clase media) o estaban al margen de las relaciones rurales (como el artesanado urbano y el proletariado minero). El Estado era demasiado débil para reconocerlos e integrarlos, o sólo tenía una respuesta policial; mientras que el modelo de orden oligárquico tenía poca capacidad para considerarlos, más allá de las difusas obras de caridad. El siglo cerró, por tanto, con el inicio de una aguda crítica a la exclusión, y le heredó al siglo XX la idea de que el poder se jugaba en la capacidad de conseguir integración por la vía del Estado, y de ampliar el alcance de éste mediante la restricción del ámbito de influencia de la oligarquía.

#### ESTADO MESOCRÁTICO: ELITES ESTATALES, INTEGRACIÓN POPULAR, RECLUSIÓN OLIGÁRQUICA

Entre fines del siglo XIX y la década de 1930, la organización del poder se vio desafiada por dos movimientos simultáneos. Por una parte,



el crecimiento demográfico y el fortalecimiento ideológico de nuevos actores sociales hacía que las clases medias y el proletariado urbano y minero no encontrarán un reconocimiento ni una fuente de expansión en la organización oligárquica del poder. Por otra, surgían tensiones ideológicas al interior de esta última.

Lo uno utilizó y reforzó lo otro. El desafío para la clase dirigente pasó a ser el desarrollar su lucha interna sin arriesgar su unidad ni superioridad. Los actores emergentes, en tanto, buscan mayores cuotas de reconocimiento y de participación en los beneficios públicos y el espacio político. La ruta seguida por todos ellos será la contienda electoral, que se implementa a partir de 1870 con la Ley de Sufragio Universal.

Este modo de definir la distribución del poder político al interior de la elite conllevó, sin embargo, un serio peligro para su dominación, pues había entregado a los sectores populares un decisivo poder de representación. Así, siempre que pudo la elite recurrió al cohecho para limitar la autonomía del votante, lo que se logró con éxito hasta mediados del siglo XX. El cohecho duró hasta fines de la década de los cincuenta, y el voto cautivo rural, hasta mediados de la década de los sesenta.

Ese poder de representación, aunque recortado, proporcionó a la clase media y el proletariado un espacio creciente para perfilar ideológicamente sus identidades y demandas, permitiéndoles negociar beneficios cada vez mayores. Las primeras décadas

del nuevo siglo terminaron poniendo en evidencia la incapacidad del modelo oligárquico no sólo para asegurar el orden social, sino también para mantener la unidad interna de la oligarquía y su diferencia con el resto de la sociedad.

Desde los años veinte, un Estado laico de clase media intentará resolver estas contradicciones a través de la incorporación material de los sectores medios y populares a la riqueza social, junto a políticas de protección y promoción de educación, salud, vivienda, industria y trabajo; así como a través de su educación cívica y política, o políticas de compromiso con la oligarquía (como la exclusión del campesinado de las reformas sociales), a cambio de la sumisión de ésta al juego de la política institucionalizada.

La nueva organización del poder se desarrolló en torno a una relación populista y de clientelas entre las nuevas elites estatales y las masas, dentro del marco ideológico del reformismo. Tanto la obtención de leyes como el acceso a los mecanismos de promoción social en manos del Estado, ocurrían menos como efecto de la deliberación ciudadana que como cesión y control por parte de un Estado presidencialista. El auge de una economía industrialista y el aumento de los recursos fiscales sirvió de base material a esta estrategia. Ello permitió desarrollar un notable proceso de integración escalonada de todos los actores, gracias a las medidas redistributivas y a las leyes sociales. Pero además permitió consolidar un consenso entre todos los actores en torno a la institucionalidad política como único espacio de lucha por la integración y el reconocimiento.

De esta manera, si bien cambiaron los participantes y aumentó el piso de derechos que regulaba sus relaciones, la relación entre masa y elite dirigente mantuvo un importante fondo de reciprocidad vertical. Esto explica en parte las dificultades para la emergencia de una sociedad civil plenamente autónoma, dificultades que recorrieron la historia chilena del siglo XX. En cuanto a la oligarquía, aunque replegada en una posición defensiva, mantuvo buena parte de la administración de las distinciones sociales.

El período de los gobiernos reformistas y revolucionarios, del año 1964 a 1973, mostrará el máximo desarrollo de las tensiones en esta organización contradictoria del poder en Chile, así como la crisis del intento por reajustar esa organización a través del populismo y el desarrollismo reformista. La caja fiscal se revelaba insuficiente para arbitrar las demandas de integración de los sectores emergentes, y las nuevas relaciones de poder electoral impedían mantener los compromisos surgidos al inicio del período populista, especialmente la exclusión del mundo agrario en la disputa por el poder o temas culturales, como la educación. Estas tensiones se reforzaron con la polarización ideológica del período surgida en torno a la Guerra Fría. Por otra parte, la exacerbación de la política defensiva de las elites tradicionales hacía tentador para ellas acudir a mecanismos de presión extrapolíticos.

Más allá de si después del quiebre de la democracia la elite tradicional de base agraria resurgió o no con un nuevo ropaje al amparo de la política autoritaria y del mercado, lo cierto es que no sobrevivió a la crisis de los años sesenta. La idea del orden social como una relación de reciprocidad vertical entre masa y elites, y su ideología de la misión moral de los gobernantes y sumisión de las masas, llega aquí a su fin; más por su incapacidad funcional que por razones estrictamente ideológicas o culturales, pues se ha visto que las reformas del siglo XX no abandonaron del todo ese trasfondo cultural.

## CRISIS DE LA MEDIACIÓN ESTATAL E IMPOSICIÓN DE LA SOLUCIÓN AUTORITARIA

En la organización del poder, el golpe militar de 1973 representa el fin de varias cosas. Entre ellas, el intento republicano y reformista por articular la contradicción entre horizontalidad ciudadana e incorporación de los actores emergentes, con la desigualdad y clausura de la relación elite-masa propia del sistema tradicional. Esa tensión sólo se resolvió por la fuerza y por decreto.

Pero eso no significó el retorno de la oligarquía tradicional. Paradójicamente, será el régimen militar el que ratifique y consagre su término. En general, ni la tierra ni las empresas expropiadas

volvieron a sus dueños. Además los militares, hijos de la cultura mesocrática, sentían suficiente resentimiento contra las elites como para haber elevado sus valores, espacios y distinciones al rango de referencia simbólica del régimen. Es el fin de los actores organizados que batallaron por la ampliación del sistema tradicional, pero, sobre todo, de la política y del Estado como espacios de mediación de los actores sociales y sus conflictos.

El régimen militar se inició con un vacío de proyecto político y de un horizonte cultural y simbólico, salvo una siempre precaria alusión a los “valores imperecederos de la patria” y una relectura parcial del autoritarismo portaliano. El vacío institucional trajo consigo la reaparición de actores y lógicas corporativas que se creían obsoletas, como los militares, la Iglesia y los grupos económicos. La pregunta por el poder es resuelta mediante un juego entre actores corporativos, y en un espacio férreamente delimitado por las exclusiones forzadas organizadas desde el Estado. Desaparecidos elite política, sociedad civil y espacio público, y entregado el juego del poder al ejercicio “silencioso” de las corporaciones, surge entonces el carácter “fáctico” de su ejercicio.

El discurso neoliberal sobre el mercado es el que asumirá progresivamente un papel global. Más que un mecanismo de asignación de recursos, será el espacio de mediación de conflictos y el desactivador del componente político de las demandas sociales. Algo más tarde, la Constitución de 1980 se encargará de consolidar institucionalmente las nuevas reglas de distribución del poder.

La clase dirigente tradicional de origen agrario fue mantenida a distancia de las decisiones públicas por unos militares recelosos de ella, y entregada a una competencia de mercado que no reparaba demasiado en las lealtades de clase. Asciede, además, una cultura “plebeya” de masas, creada y recreada en los medios de comunicación de acceso masivo. Finalmente, los nuevos actores surgidos al amparo del mercado y del juego “fáctico” y “silencioso” del poder tenían poco de aquellas elites que consideraban su papel como una obligación misionera de conducción que debía ser retribuida



por la sumisión del pueblo. Cada uno debía encargarse de asegurar sus intereses o los de su corporación; el mercado haría el resto.

#### RETORNO A LA DEMOCRACIA Y REORGANIZACIÓN INCONCLUSA DEL PODER

El gobierno militar significó una ruptura con la organización tradicional del poder, pero por su carácter excepcional no pudo dotar al país de una organización más permanente y socialmente sustentable. La transición ha sido exitosa en la superación de la excepcionalidad de la organización del poder, tanto desde la perspectiva de la subordinación de los militares al sistema democrático como en la eliminación progresiva de los amarres institucionales que perpetuaban esa excepcionalidad, devolviendo crecientemente la soberanía a la sociedad. Pero parte del problema permanece: ¿cuál es el tipo de organización y distribución del poder que requiere la sociedad chilena del siglo XXI?

Indagar en los rasgos y desafíos de la organización del poder en el Chile actual es precisamente el tema de este Informe. Las soluciones exitosas del período de transición no bastan para enfrentar los nuevos desafíos y oportunidades. Esto explica en parte el auge de la discusión sobre los temas de liderazgo, participación cívica de los jóvenes y expansión de los derechos de las mujeres. También permite comprender la crítica al autoritarismo de las instituciones por parte de la sociedad civil y

los medios de comunicación, las dificultades de representación del régimen político, la influencia de los poderes fácticos en las decisiones públicas y las percepciones subjetivas de malestar ante las elites. El poder se ha vuelto un problema, y por eso importa hablar de él.

El periodo actual puede caracterizarse por la contradicción creciente entre los restos de la cultura paternalista-autoritaria, base de parte del ordenamiento institucional y las relaciones entre elite y sociedad, y una cultura emergente centrada en la autodeterminación personal, la horizontalidad

de las relaciones sociales y la necesidad de participación y transparencia en los asuntos públicos. Esta tensión, normal en una fase de transición posdictatorial y modernización cultural, no se resuelve espontáneamente, sino que requiere de un proyecto de sociedad deseada que la oriente, una sociedad vital que la empuje, y una elite que la conduzca. Éste es el desafío pendiente.

La solución no se da espontáneamente, ni menos con el retorno a la forma anterior a la crisis. Chile ha cambiado, y son distintas las fuerzas y demandas que hay que organizar.







## CAPÍTULO 3

### NUEVAS RESTRICCIONES Y OPORTUNIDADES PARA LA CONSTRUCCIÓN Y EL EJERCICIO DEL PODER

El desafío de construir un significado, una organización y una distribución del poder acorde a las enormes oportunidades de Chile en el siglo XXI no se resolverá mediante un ejercicio de ingeniería social que idee fórmulas en la tabla rasa del voluntarismo. Este desafío tiene condiciones que no son modificables a voluntad. Diagnosticarlas

adecuadamente es parte de una solución realista, y forma parte del objetivo de este Informe.

En el apartado siguiente se describirán algunos fenómenos recientes de impacto general, que deben ser tomados en cuenta en la reflexión sobre las alternativas para enfrentar los desafíos actuales de la organización del poder.

# CAMBIO CULTURAL: INDIVIDUALIZACIÓN Y MENOR TEMOR AL CONFLICTO

---

Uno de los rasgos más evidentes en el nuevo rostro de Chile es el acelerado cambio cultural de los últimos años. De manera muy sumaria, pueden señalarse cuatro tendencias de cambio con hondo impacto en las posibilidades de una organización democrática del poder.

Un primer cambio se refiere al tipo de actores cuya acción y cuyo proyecto movilizan a la sociedad. **Se experimenta un tránsito decidido desde los actores colectivos hacia los actores individuales como sujetos privilegiados de la realidad.** Cada día más, las personas se consideran a sí mismas de manera soberana y aspiran a definir sus proyectos de vida con relativa autonomía respecto de las instituciones. Consecuentemente, los relatos que representan a las personas no son ya las historias colectivas ni las ideologías, sino los relatos biográficos como fuente de identificación.

Ello constituye un primer pie forzado a las dinámicas de reorganización del poder. En un contexto de individualización, las instituciones que representan lo colectivo tienden a verse debilitadas, especialmente aquellas que conforman el sistema político. Ésta es una de las fuentes de la actual crisis de representación. Resulta hoy insoslayable contemplar la tensión cada vez más aguda entre autodeterminación personal y regulación social, entre subjetividad e institución. Ello hace más compleja una organización del poder que busque la complementariedad entre autonomía personal y autodeterminación social, tal como lo exige el Desarrollo Humano.

Una segunda tendencia es la reducción del temor al conflicto. En Chile las formas históricas de organización y distribución del poder decantaron en una cultura política y cotidiana que puso el acento en la relación entre asimetría y orden. Bajo ella subyacía el temor de las elites al desorden que podía provenir de formas autónomas de acción de las masas. Esa justificación fue en gran parte internalizada

por éstas, y condujo a un fuerte temor al conflicto y a una falta de conciencia de los derechos anteriores a la relación entre elites y masas.

Pero la modernización del país, y sus cambios políticos y culturales, han creado un escenario de acción en el cual las formas paternalistas y autoritarias ven crujir sus fundamentos. Los estudios que se analizarán más adelante señalan un antecedente crucial: hoy se aprecia una significativa reducción del temor al conflicto. Las personas están más dispuestas a expresar sus diferencias, creen en mayor medida que es positivo para el país que los conflictos no se oculten, consideran positiva la crítica a los poderosos, y dicen que uno debe hacer valer sus derechos, aunque eso acarree tensiones.

Esto tendrá un fuerte impacto sobre las dinámicas de expresión de intereses y diferencias, y afectará las formas tradicionales de comunicación y representación, así como las formas de legitimación de las instituciones. Puede augurarse que, de partida, será muy difícil sustentar una política sobre la base de los dones más que de los derechos, así como pretender un ejercicio del poder que se reste al escrutinio público.

Una tercera tendencia en la transformación es el desplazamiento desde los argumentos discursivos hacia las experiencias personales como criterio de validez de las propuestas públicas. Hasta hace un par de décadas, la coherencia lógica de un discurso, su elegancia, sus pruebas científicas y su resistencia a la crítica eran parte fundamental de la credibilidad que se le otorgaba. **Hoy es la experiencia concreta y en primera persona el criterio para enjuiciar las propuestas y representaciones.** El propio *yo* se transforma en árbitro de la verdad, y la pretensión de instalar verdades generales pierde espacio.

Esto afecta el corazón de la política, pues ésta se desarrolla básicamente gracias a la deliberación argumental. Además, su núcleo subjetivo —aquella

experiencia de lo común llamada “lo público” – ya no puede realizarse al margen de su representación mediante discursos. La transformación de la política en espectáculo y el reemplazo de los programas por la estética de los “rostros” son consecuencias de esto, y presionan a la política a expresarse en términos evaluables por la experiencia cotidiana, llevándola al terreno del “cosismo” y al olvido de los temas complejos.

Un cuarto aspecto que impacta sobre la organización del poder **es la tendencia a producir una separación entre los mapas espacio-temporales de la vida cotidiana y aquellos con que se manejan los grandes sistemas de la globalización.**

Los estudios señalan que las personas experimentan en su vida cotidiana una contracción relevante de su espacio y tiempo. La incertidumbre hace que la realidad se torne presentista, y que la desconfianza e inseguridad restrinjan el espacio que cada uno siente como propio. Esto ocurre al mismo tiempo que los sistemas e instituciones operan en escalas de tiempo y espacio cada vez más amplias. No es raro ver la emisión de bonos públicos a varias décadas de plazo ni la negociación sobre temas que incluyen el conjunto del espacio mundial, como los tratados medioambientales.

Tal situación produce en la política dos tendencias divergentes. Por una parte, se hace difícil

entender desde la vida cotidiana aquellos fenómenos que operan en la escala global de tiempo y espacio. Por otra, se desarrolla una tecnocratización de las decisiones que regulan a instituciones y sistemas. Esta incompatibilidad de los mapas de tiempo y espacio de ambos niveles torna problemático el proceso de agregación de intereses que permite el control ciudadano sobre los procesos institucionales.

**Una quinta tendencia afecta las formas de participación ciudadana.** Desde aquellos movimientos ideológicos que pretendían cambiarlo todo, se ha pasado a una creciente participación en procesos cada vez más especializados de cambio, inconexos entre sí. En paralelo a esta eclosión de microparticipaciones, las personas inciden cada vez menos en los procesos que afectan sus vidas.

Como han mostrado los anteriores informes de Desarrollo Humano, esto deriva en una sensación de impotencia política que le abre un amplio espacio al populismo, aquella forma de política que, estableciendo un vínculo emocional con la impotencia de las masas, crea un sucedáneo simbólico a la participación. Se captura así un capital electoral desatendido por la política tradicional, mientras se mantiene a las masas alejadas de las decisiones relevantes. Hay que contar con que en el futuro el populismo será más que un oportunismo electoral, y se transformará en una consecuencia estructural de sistemas políticos que provocan una fractura entre grandes decisiones y participación de masas.

## AUTONOMIZACIÓN DE LOS SISTEMAS Y NATURALIZACIÓN DE LO SOCIAL

---

Existe la tendencia mundial a instalar la lógica del mercado también en la construcción de las relaciones sociales, lo cual deslegitima cualquier otro criterio de definición y organización de lo social. Esta tendencia, en parte intencional e ideológica, se ve reforzada por la debilidad actual de la política y la sociedad civil para representar la especificidad y autonomía de la dinámica social.

Pueden citarse varios ejemplos. Uno de ellos es el trabajo. Su aspecto central está definido por el mercado, incluyendo oferta, demanda y monto de las remuneraciones. Es sabido que, en términos generales, se requiere de condiciones de equilibrio propias del juego de mercado para crear condiciones estables de oferta laboral. Sin embargo, el trabajo también tiene aspectos que no pueden ser

asegurados por el libre juego de los mercados; entre ellos la identidad personal, los proyectos familiares, la integración subjetiva a la sociedad, la transmisión de elementos centrales de la cultura y la sociabilidad.

El primer efecto de esta subordinación de la sociedad al mercado es la **naturalización de la vida y la organización social**. La sociedad sería así el resultado inesperado y a la vez impredecible del juego de fuerzas que organizan las leyes naturales del mercado. La pretensión de organizar reflexivamente la sociedad no tendría ninguna preeminencia en este juego. Esto no sólo limita la legitimidad de la acción política y colectiva, sino que además tiende a minimizar y opacar la función del poder en la sociedad.



## LA GLOBALIZACIÓN

---

Los rasgos de esta nueva época están bien expresados por la idea de una creciente integración económica, social y cultural del mundo, y la creciente porosidad de las antiguas fronteras geográficas y políticas. El lubricante esencial de este proceso han sido las nuevas tecnologías de información y comunicación. El motor de su expansión es, sin duda, la fuerza de un mercado global fuertemente desregulado.

La globalización es ambivalente. Tiene un doble carácter de oportunidad y amenaza, de expansión de la oferta de libertad y de realización de la vida humana; de presión competitiva y de relativa pérdida del control social sobre los nuevos actores globales que limitan las posibilidades de esa misma expansión.

La globalización modifica el poder relativo de los actores sociales. De una parte, los actores de la escena económica adquieren características globales. Los procesos de concentración asumen nuevas escalas y desbordan los ámbitos tradicionales de la actividad económica para penetrar el mundo de las comunicaciones, los servicios y el entretenimiento. El poder de las grandes

transnacionales se expresa en su capacidad de llevar o quitar riqueza a las naciones, en función de sus decisiones de localización o su evaluación de las conductas gubernamentales en foros de alcance internacional. Al mismo tiempo, el despliegue de las nuevas tecnologías de información y comunicación ha puesto en escena a ONGs globales, que actúan en red y ejercen una no despreciable influencia sobre la política nacional y mundial.

Para muchos, la globalización aparece como un proceso imposible de conducir. Guiada por las fuerzas ciegas del mercado, se trataría de una dinámica sobre la cual la política tiene un margen de acción cada vez más reducido. Esta impotencia afectaría especialmente al Estado, el cual sometido a diversas presiones enfrenta crecientes dificultades para hacer efectiva su autoridad y cumplir las promesas que fundamentan el ejercicio legítimo de su poder. Crece así la duda sobre la validez del concepto de soberanía en el marco del Estado-nación (Castells, 1998).

¿Significa esto que el Estado, y en consecuencia la política pública, es cada vez menos relevante? La respuesta tiene matices. La globalización económica

requiere de un Estado fuerte que promueva la inserción global de las empresas locales, y garantice los acuerdos y regulaciones internacionales. Pero tampoco debe descartarse que hoy exista una cierta inadecuación de las formas clásicas de la política, lo cual no significa que su carácter nacional sea irrelevante.

Por el contrario, los antecedentes muestran que tal homogenización de las políticas y el estrechamiento del margen de decisión de la política nacional no son fenómenos tan evidentes. Ciertamente, hay campos en que se ha producido una tendencia global hacia la desregulación, como es el caso de las telecomunicaciones. Pero, al mismo tiempo, se ha incrementado fuertemente la intervención regulatoria del Estado en el plano ambiental. En otros casos, como el energético, la experiencia de crisis de abastecimiento ha conducido a varios países a reforzar sus marcos regulatorios.

Hay además un amplio margen en las formas en que los países se integran a la globalización. Los efectos de las fuerzas globales son mediatizados por las opciones de política que adoptan los gobiernos, y por las características de las instituciones nacionales. Sin duda que la “crisis asiática” tuvo un efecto en todas las naciones del mundo, y no fue Chile una excepción. Pero es un signo importante que,

aun experimentando las consecuencias de la crisis, entre 1997 y el 2003 el país haya incrementado el gasto social en cerca de un 40% real.

La globalización condiciona la forma en que una sociedad evoluciona, pero no la determina. Debería, más bien, entenderse como un proceso de reconfiguración del poder del Estado en dos sentidos: como articulador de las políticas y poderes nacionales, y como partícipe en instancias globales de gobierno. Gracias a ambas caras, el Estado opera como una bisagra: ayuda a insertar a los actores nacionales en las redes globales y contribuye a filtrar los influjos de la globalización en el país. Lo importante es que la forma particular que adopta ese remodelamiento no se define en forma exógena, sino que depende de las decisiones internas.

Como se ha visto, aumentar el poder de las personas y la sociedad está lejos de ser fácil. Hoy el poder tiene nuevas dinámicas, y las instituciones y representaciones elaboradas para acrecentarlo y organizarlo se revelan insuficientes. Pero tampoco cabe apostar a que este objetivo se cumpla espontáneamente, como simple efecto de las fuerzas del mercado o de la sumatoria de las relaciones sociales. Si hay algo que requiere de intención, reflexión y deliberación colectiva es, precisamente, la construcción y distribución del poder social.





## CAPÍTULO 4

### EL PODER EN LOS INFORMES DE DESARROLLO HUMANO

Uno de los elementos característicos del enfoque del Desarrollo Humano es el reconocimiento de la complejidad de los fenómenos que hoy son centrales para construir la calidad de vida social. Esto se cumple de manera especial en el tratamiento de la cuestión del poder. Allí se consideran en sus relaciones y tensiones aspectos individuales y colectivos, locales y globales, institucionales y

culturales. Así, si bien todavía no existe un IDH que aborde el tema del poder de forma exclusiva, es posible encontrar en los Informes mundiales múltiples reflexiones al respecto. Éstas pueden agruparse en torno a tres miradas complementarias, cada una de las cuales alude a un espacio de despliegue del poder: la persona, la sociedad y el mundo global.

# DESARROLLO HUMANO COMO INCREMENTO DEL PODER PERSONAL

---

El Desarrollo Humano es un proceso que busca incrementar el poder de las personas sobre sus propias vidas, de forma que “las personas puedan hacer plenamente realidad sus posibilidades, y vivir en forma productiva y creadora, de acuerdo con sus necesidades e intereses” (Human Development Report [HDR], 2001).

Como lo indica el Informe de Desarrollo Humano Mundial (IDH) de 1997, el incremento de poder de las personas sobre sus vidas tiene dos caras: “La primera es el control sobre los recursos (financieros, físicos y humanos). La segunda es el control sobre la ideología (creencias, valores y actitudes)”. Esa combinación entre libertad y recursos es la que se transforma en poder de acción de las personas, y es lo que está en el centro de la búsqueda del Desarrollo Humano. “La gente no debe ser beneficiaria pasiva de procesos determinados por otros. Deben ser agentes activos de su propio desarrollo” (IDH, 1996).

Avanzar hacia un desarrollo más humano requiere que las personas obtengan mayor control sobre sus vidas. Ello plantea la necesidad de que las personas incrementen su caudal de conciencia, y su percepción de su realidad y posibilidades. El espacio propio de la individualidad no puede ser objeto de imposición externa ni manipulación ideológica, pues la libertad de conciencia es la base sobre la que se afirma el desarrollo del ser humano. Esta condición es básica, pues desde la perspectiva del DH el incremento del poder personal no es un regalo ni algo que surja espontáneamente, sino el resultado de su propia afirmación: “Los gobiernos u otros actores no empoderan a las personas, las personas se empoderan a ellas mismas. Los gobiernos pueden

sí crear un ambiente que apoya el empoderamiento o le pone trabas” (IDH, 1997).

Para ampliar las posibilidades de que las personas elijan el curso de sus vidas, es preciso que se vean libres de coerciones arbitrarias y que dispongan de los medios para hacer efectivas las opciones abiertas. De ahí, entonces, que una segunda dimensión del incremento del poder personal sea la del acceso y disposición de recursos y capacidades de acción. Así, en palabras del HDR de 1996: “El empoderamiento básico depende de la expansión de las capacidades; expansión que envuelve una ampliación de las posibilidades de elegir y, así, un incremento de la libertad”.

El Desarrollo Humano no es sólo la ampliación de las libertades formales; también involucra la afirmación de una libertad real. El poder o agencia personal es la capacidad para realizar en la práctica las opciones deseadas, pues se está libre de coacción y se dispone de los medios de acción. Las desigualdades flagrantes en el acceso a los recursos se revelan entonces en todo su dramático sentido: mucho más que un asunto de distribución y consumo, se trata de una limitación de las capacidades para que cada uno realice su potencial. Es un desempoderamiento.

Aun cuando radica en la persona y apunta a su propio desarrollo, la agencia personal depende de las condiciones sociales; no sólo por la producción de recursos, sino también por los procesos deliberativos y culturales que hacen evolucionar las aspiraciones y establecen el valor de las capacidades y recursos. De ahí entonces que el Desarrollo Humano no pueda ser concebido como un estado final sino como un proceso, a la vez personal y colectivo.



# EL PODER DE LA SOCIEDAD COMO CONDICIÓN PARA EL DESARROLLO HUMANO

---

Desde sus inicios, los Informes Mundiales han insistido en la importancia de que las personas se constituyan en actores con la capacidad de influir en las decisiones que afectan sus vidas. Sólo así puede asegurarse la construcción de un entorno favorable de libertades, oportunidades y recursos que sirva de piso a la agencia personal. El primer y más obvio espacio de participación de la gente es el que dice relación con los proyectos y programas que los afectan en sus vidas cotidianas. Esta necesidad es mucho más sentida en el caso de los más pobres, pues a menudo se implementan acciones que buscan mejorar su situación, sin tomar en cuenta sus opiniones ni aprovechar sus capacidades. “La recomendación de política es clara: las personas son las mejores abogadas de sus propios intereses; cuando tienen la oportunidad de hacerlo” (IDH, 1991).

El concepto de participación avanzado por los Informes Mundiales no se limita al espacio inmediato de acción de las personas. Es el proceso mismo de desarrollo, en su sentido más amplio, el que debe estar abierto a su participación. De acuerdo al IDH de 1993, el rasgo distintivo de la visión de participación propuesta es “que se considera la participación como una estrategia global de desarrollo, centrándose en el papel fundamental que debe desempeñar la gente en todas las esferas de la vida”.

Acercar las decisiones a las personas y aumentar su capacidad de control e influencia, involucra un entorno institucional que lo promueva. Estos procesos no son automáticos ni resultan simplemente de gestos de buena voluntad. Históricamente, han sido el resultado de pugnas entre intereses y actores contrapuestos: “La participación es una planta que no crece fácilmente en el medio humano. Unos intereses creados muy poderosos, impulsados por la codicia personal, erigen múltiples obstáculos a fin de bloquear las vías de acceso popular al poder político y económico” (IDH, 1993).

En ese sentido, la mirada del Desarrollo Humano es normativa, pero no ingenua. Hay intereses creados que se oponen a cambios que puedan atentar contra la pérdida de su poder social, económico, financiero o político. En defensa de esos intereses, pueden esgrimirse múltiples herramientas: desde el poder corruptor del dinero hasta el uso de la violencia, pasando por la manipulación del conocimiento disfrazado de opinión experta. Como lo indica el Informe Mundial 2000: “Todos los países –ricos, pobres, estancados, dinámicos y en transición– están enfrentados al problema de velar porque se oiga la voz del pueblo, por encima de los especialistas en propaganda y del poder de los cabildos de las empresas y los intereses especiales”.

De ahí que la ampliación de los espacios de poder no pueda esperarse como el resultado de modificaciones institucionales que operen como fórmulas mágicas o de impacto automático. La descentralización, por ejemplo, es en primera instancia un proceso de devolución de poder a la gente, pero, dependiendo de las circunstancias, también puede significar “traspasar el poder desde el gobierno central a las manos de elites locales que pueden responder incluso menos a los intereses de los más necesitados que la burocracia central” (HDR, 1991). En una línea similar el IDH del año 2002 señala: “El vínculo entre la democracia y el desarrollo humano no es automático: si una elite reducida controla las decisiones económicas y políticas, el vínculo entre la democracia y la igualdad puede romperse”.

Los difíciles avances de la mujer en la sociedad son un ejemplo de que a menudo no basta con alterar normas legales para producir los efectos deseados. Existen normas sociales, barreras culturales e incluso intereses creados que impiden que la mujer pueda ejercer un papel más activo en la sociedad, tal como lo han mostrado los diversos HDR. Aunque incompleto, el avance de los derechos de la mujer es también una demostración de

la importancia del activismo político y la movilización como herramientas para forzar los cambios (HDR, 1995).

Desde una perspectiva de Desarrollo Humano, el gran recurso del que disponen las personas, particularmente quienes se encuentran más excluidas de las decisiones, es su capacidad de acción conjunta en función de hacer visibles y conseguir sus objetivos. La existencia de un régimen democrático es esencial para el progreso del Desarrollo Humano, pues permite que se exprese la voz de la mayoría y que los gobiernos estén abiertos a la opinión pública. Pero la democracia no se agota en la recurrencia de las elecciones. Debe ir acompañada de espacios efectivos de participación. A esto alude el IDH de 1998 cuando afirma: “Este progreso de las organizaciones de base hacia una mayor participación es, probablemente, incluso más importante que el número de elecciones”.

En la visión del PNUD, entonces, el vínculo entre democracia y participación efectiva no opera sólo desde la primera hacia la segunda. **La participación de la gente es también clave para la sustentabilidad de los gobiernos democráticos.** “Los gobiernos nacionales deben encontrar formas novedosas que posibiliten una mayor participación de la gente en sus asuntos, y permitirles una mucho mayor influencia en las decisiones que afectan sus vidas. A menos que ello se haga, y se haga a tiempo, la marea irresistible de las crecientes aspiraciones de las personas chocará inevitablemente con la inflexibilidad del sistema, conduciendo a la anarquía y el caos” (HDR, 1993).

Lo anterior, sin embargo, no exime a los líderes de su papel de conductores. Tal como se afirma en el HDR 2002: “La responsabilidad es inherente al



poder: la gente no sólo interviene en las decisiones oficiales; también tiene el derecho de exigir responsabilidad a sus gobernantes”. El papel de las elites políticas y económicas es generar un liderazgo inclusivo, lo cual no significa abdicar de su rol de dirección. De hecho, quienes ejercen la conducción del gobierno deben tener la capacidad de enfrentarse a los grupos de interés que se oponen a los cambios que benefician a los más desposeídos, sin dejar de ser lo suficientemente sabios para graduar los procesos de transformación, reclutar a favor de éstos a sectores influyentes de la población, e incluso considerar el otorgamiento de compensaciones a sectores poderosos, y así evitar que éstos bloqueen los cambios que pueden afectarlos. (HDR, 1991).

En definitiva, desde los informes se recoge la idea de que es la democracia el espacio natural de despliegue del Desarrollo Humano, pero sólo a través de un delicado equilibrio entre gobernabilidad, desarrollo institucional, participación popular y responsabilidad de los gobernantes.

# DESARROLLO HUMANO EN EL MUNDO GLOBAL: LÍMITES Y DESAFÍOS DEL PODER

---

El ámbito donde se aplican las decisiones de política pública que afectan el curso del desarrollo es la nación. Sin embargo, el destino de cada nación está cada vez más influido por poderosas corrientes internacionales, ajenas al control de los gobiernos.

“Los mercados del sistema mundial de la actualidad están creando oportunidades maravillosas, pero las distribuyen de manera dispar, y la volatilidad del mercado está creando nuevas fuentes de vulnerabilidad. Lo que es peor, el éxito de los mercados mundiales ha marginado muchas actividades no relacionadas con el mercado en pro del desarrollo humano, lo que hace que el bienestar humano sea todavía más vulnerable” (IDH, 1999).

La globalización aparece así para los IDH como un proceso ambiguo. De una parte, abre nuevas oportunidades de generación de riqueza para los pueblos a través de la integración comercial y el rápido acceso a las nuevas tecnologías, pero por otra genera actores transnacionales que escapan a cualquier control. Así, los flujos financieros parecieran moverse impulsados por una mano invisible, que actúa en tiempo real y con plena ubicuidad, y lo mismo ocurre con las corrientes del narcotráfico o el terrorismo.

La paradoja, entonces, es que para aprovechar las oportunidades abiertas por la globalización se requieren gobiernos más fuertes y normas, instituciones y prácticas que fijen límites y provean de incentivos que orienten la conducta de los individuos, organizaciones y empresas (HDR, 1999). Pero, en muchos casos, las capacidades de los gobiernos han sido minadas por las nuevas

condiciones imperantes en el mundo. “Una lección obligatoria del pasado decenio es que las instituciones políticas nacionales no están a la altura de los retos de gobernabilidad que plantea un mundo más interdependiente” (IDH, 2001).

Frente a estos dilemas, los IDH han planteado dos líneas de acción complementarias:

En primer lugar, el reforzamiento de las capacidades de conducción nacional. Los conductores de las políticas nacionales no pueden escudarse en las implicaciones de la globalización para eludir sus responsabilidades. Depende del liderazgo ejercido al interior de los países, el que las oportunidades se aprovechen y las amenazas se mitiguen. Como se señala en el IDH dedicado a los diez años del concepto de Desarrollo Humano: “Las políticas sociales –y la estructura del gobierno nacional– son hoy todavía más pertinentes para hacer que la mundialización opere en pro del desarrollo humano y proteja a la gente de sus nuevas amenazas” (IDH, 1999).

En segundo lugar, es preciso que se desarrollen instituciones de gobierno mundial que no vayan a la zaga de los cambios, sino que ayuden a conducirlos en una dirección coherente con el avance del Desarrollo Humano en el planeta. El mensaje común ha sido doble: de una parte, equilibrar la representación entre países pobres y ricos en los principales órganos internacionales; por otra, dotar al sistema de nuevas instituciones que contribuyan a dar más gobernabilidad al mundo, tales como un Consejo de Seguridad Humana, un Banco Central Mundial y una Asamblea General con participación de la sociedad civil, por mencionar algunas de las más relevantes.







## PARTE 3

### LOS IMAGINARIOS DE NUESTROS PODERES E IMPOTENCIAS



## CAPÍTULO I

### EL SENTIDO DE LOS IMAGINARIOS DEL PODER

El poder es algo más que una facultad externa que se posee o no. También es algo que entusiasma o asusta, que se busca o de lo que se huye, que inhibe o impulsa a actuar. Las relaciones de poder existen y operan, precisamente porque se fundan en las expectativas, imagen de sí misma y el mundo y de sí misma, temores y esperanzas que tiene cada persona. El poder es una predisposición subjetiva a actuar de determinada manera, a situarse en las relaciones sociales de modo subordinado, dominante u horizontal, y a definir qué aspectos de la realidad pueden modificarse y cuáles escapan a la voluntad humana.

La dimensión subjetiva del poder no es pura construcción individual, sino que se despliega sobre los límites y trazados de las culturas en las que el individuo ha crecido y vive. Cada uno toma símbolos, lenguajes, relatos y mitos de su cultura y, como en un pentagrama, los va organizando de acuerdo a las experiencias personales o colectivas que tenga sobre el poder. Este escenario común permite que los imaginarios se integren lo suficiente entre sí como para hacer posible aquel tipo de relación llamada poder. **Los imaginarios del poder son las representaciones y predisposiciones**

## subjetivas sobre las capacidades de acción personal y su distribución asimétrica en las relaciones sociales.

Al hablar de “el poder”, de “su” poder y de “los poderes de la sociedad”, las personas describen una imagen de sí mismas y del mundo en el que viven. El relato del poder posee un carácter totalizante. Esto ha sido siempre así, tanto en las explicaciones mitológicas de los antiguos, como en las ideológicas de los modernos. Y es normal, pues con la referencia al poder suele designarse el principio que organiza ni más ni menos que el orden del mundo y las identidades de los actores en él. Por esta razón, los imaginarios del poder han estado normalmente asociados a la religión. Si bien hoy domina una imagen más secularizada y se le percibe como algo surgido desde la realidad social, no por eso el poder ha perdido su aura. Todo esto explica fácilmente las emociones y pasiones que provoca.

Desde antiguo, los imaginarios del poder, incluyendo los conceptos y teorías que a él se refieren, lo han descrito en una doble dimensión. Por una parte, se le ve como el principio que organiza el orden de la realidad, ya sea la naturaleza, las relaciones sociales o el mundo de los dioses. Por la otra, el poder es visto como el motor de las cosas que se mueven y que provocan efectos; sean los vientos, las personas o los dioses. Orden y acción son las dos caras del poder. Esto se reafirma en los relatos y datos obtenidos para este Informe, aunque el grado de secularización de nuestra sociedad y la forma de los métodos usados determinen que el ámbito del orden suela restringirse a la sociedad; y el de la acción, a las personas y grupos.

Los imaginarios del poder tienen consecuencias concretas sobre la realidad, y forman parte de ella. Inciden, por ejemplo, en la capacidad de acción que cada uno posee: hay imaginarios que definen identidades pasivas y subordinadas, y otros que favorecen posturas proactivas y autónomas. Además, las maneras de entender la organización del mundo (y, por lo mismo, la posibilidad de intervenir en él) también dependen en una medida importante de las definiciones culturales del poder. Esas definiciones distinguen qué poderes son positivos y cuáles,

perjudiciales. Es el caso de la cartonera descrito al inicio de la parte 2. A pesar de poseer recursos objetivos similares, Silvia y Lucho tienen predisposiciones muy diferentes hacia la acción: ella es proactiva, imagina proyectos, e inicia acciones y establece relaciones para llevarlos a cabo; Luis es desconfiado, posee baja autoestima y se inhibe de innovar. Como ambos poseen una concepción diferente de su poder personal y del poder social, desarrollan capacidades de acción también diferentes.

Pero los imaginarios no definen totalmente la acción de las personas; más bien les muestran el mapa de alternativas legítimas y con sentido del cual escoger. Por esta razón, describir los imaginarios del poder en la sociedad chilena actual resulta de gran importancia para estudiar qué es lo que obstaculiza y facilita la acción de las personas.

Las imágenes del poder son tan diversas como diversas son en cada sociedad las imágenes que de sí mismas y el mundo tienen las personas. La tarea de describir los imaginarios del poder, y sus consecuencias sobre la acción de las personas y la organización de la sociedad, quedaría incompleta si no considerara esas diferencias. Más aun, en cuanto éstas no sólo afectan a las personas, sino también a la posibilidad de comprensión entre grupos sociales y las condiciones para elaborar proyectos compartidos. Comprender esas diferencias, con sus puntos de aproximación y fricción, se torna vital para fortalecer la deliberación social y la democracia.

En esta parte del Informe se describirán los imaginarios del poder imperantes en Chile, mostrando los rasgos propios de cada uno, así como las diferencias entre sus variantes. Interesa de manera especial describir los condicionantes sociales de esos imaginarios, y su incidencia sobre la capacidad de acción de las personas y la organización de la convivencia social.

## MÉTODOS Y FUENTES

Investigar los imaginarios del poder no es una tarea fácil. Se trata de un campo nuevo, sobre el cual existen en Chile escasos antecedentes empíricos. Para adentrarse en él, los métodos más adecuados son los cualitativos, especialmente



aquellos centrados en los relatos de personas y en las conversaciones entre ellas. Para este Informe se realizaron dos series de grupos de discusión sobre el poder en Chile (ver anexos 1 y 2). Esta información inicial fue aprovechada para confeccionar la Encuesta Nacional de Opinión Pública (EOP),

en la que algunas preguntas buscaban cuantificar el peso y distribución de las imágenes del poder y su relación con otros ámbitos de la vida cotidiana (ver anexo 8). Se trabajó con todas las fuentes arriba mencionadas, aunque en cada capítulo el eje de análisis está dado por un método determinado.

## ¿CÓMO SE HABLA SOBRE EL PODER EN CHILE?

En Chile, todos tienen algo que decir sobre el poder. Es un objeto cotidiano, con el cual todas las personas han tenido alguna vez que lidiar o en el cual se han apoyado. Esto da pie a una descripción rica y variada sobre sus dinámicas; pero antes de mostrar **qué se dice** sobre el poder, es bueno detenerse un momento en **cómo se habla** de él. ¿Se le nombra abierta o soterradamente? ¿Hay un lenguaje claro para referirse a él, o se le alude con metáforas o indirectamente? ¿Qué emociones produce, quiénes se sienten competentes para analizarlo y quiénes se excluyen, qué problemas provoca hablar de él?

En una sociedad democrática, el control social sobre los procesos del poder se inicia en el nivel de la conversación. Las dificultades que esta conversación encuentre pueden terminar limitando sus posibilidades objetivas para organizarse, en cuanto el lenguaje es un campo muy relevante para construir la autodeterminación social. Lo que no puede nombrarse o se nombra equívocamente, difícilmente se convertirá en objeto de una acción social reflexiva. En este acápite se describirán algunas de las dinámicas de conversación sobre el poder, tal cual aparecieron en los estudios cualitativos realizados para este Informe. Las citas textuales deben considerarse como ejemplos del análisis sistemático del conjunto de relatos, y no como una prueba puntual de cada afirmación.

### UN HABLA DESDE LO VIVIDO

Sobre el poder se habla desde el saber de la experiencia, desde lo vivido en primera persona. A diferencia de otros objetos, al poder se le nombra

con la seguridad de quien narra una evidencia. Por eso, se describe menos al poder en sí mismo que las experiencias con él. Esto hace que la conversación tenga un elemento autoafirmativo: al hablar de poder, uno habla sobre sí mismo.

**“Yo estoy trabajando de comerciante, de ambulante; y he tenido una serie de problemas con los señores carabineros. Ellos, su autoridad, uno no es nada en comparación a ellos; la palabra de uno no es nada en cuanto a ellos... Ellos siempre tienen la verdad, la razón; aunque no la tengan...”.**

(Grupo mixto, GSE bajo)

El relato sobre el poder aparece como algo inseparable del relato sobre el proyecto biográfico. El poder está ahí, como recurso y como obstáculo para los proyectos de vida.

**“Tú puedes decir: Sí, yo quiero trabajar y no quiero que nadie me mande. Pero, irremediamente, en la vida en algún minuto tenemos que ser parte de...”.**

(Grupo mujeres, GSE medio)

La asociación entre proyecto biográfico y poder es relevante en varios sentidos. Por una parte, revela un cambio cultural importante, en cuanto el poder no es visto prioritariamente como un elemento del orden objetivo de la sociedad, ni se habla de él como algo puramente externo (al cual bastaría observar y describir desde la sociología o la politología, como pudo ocurrir en otros períodos históricos). Del poder se habla en referencia a los proyectos de vida, lo cual muestra la influencia

de la individualización. El lenguaje cotidiano ha recogido este cambio a través del vocablo **power** para designar el empuje personal.

Por otra parte, el habla sobre el poder tiene más la forma de una narración dramática que de una descripción fría. Se habla de lo que cada uno quiere ser, y de aquello que favorece u obstaculiza ese objetivo. Tal como en un mito griego, donde las fuerzas ciegas y adversas del destino se oponen al amor de los héroes, en Chile se habla de dominación y de sumisión, de reconocimiento y de diálogo, como algo que obstaculiza o impulsa lo que cada uno quiere ser.

### UN SABER SOBRE CHILE Y SU GENTE

La seguridad que provee el hablar desde una experiencia indelible, se entronca con la certeza de un saber compartido y dado por obvio acerca de cómo es el poder en Chile. Las personas relatan algo que suponen que todos saben y comparten: en la historia y presente de Chile, las relaciones de poder se dan de una manera muy propia y evidente.

**“-La clase alta que siempre ha dominado: eso es absolutamente chileno.**

**-La sociedad chilena es una de las más estratificadas en Latinoamérica”.**

(Grupo mixto, GSE medio)

Suponer este saber común permite que cada uno pueda hablar de la particularidad de su experiencia y las dificultades de su proyecto, sobre un trasfondo compartido. Por eso, el diálogo en las mesas de conversación es fluido y las opiniones no son conflictivas, pese a que el tema podría prestarse para agudas diferencias. Según parece, para hablar de las ganas que cada uno tiene de construir su propia vida, tiene mucho sentido hablar del poder: lo que todos saben sobre la forma de organización del poder en Chile, ayuda a entender e intercambiar las posibilidades y dificultades que cada uno tiene en ese empeño.

### QUERER Y PODER SER

Las conversaciones sobre el poder articulan permanentemente dos dimensiones: el proyecto



biográfico de ser, y la estructura y cultura de poder en el que éste debe realizarse.

**“-A veces, uno tiene mucho ánimo de hacer sus proyectos, pero a veces la misma sociedad lo para...”**

**-Siempre hay..., perdón: siempre está la piedra de tope”.**

(Grupo mixto, GSE medio)

En la Encuesta Nacional, se preguntó de forma abierta lo que sugiere la palabra “poder”, y los resultados obtenidos apuntan a esta doble imagen: como factor de realización de los proyectos personales y como forma del entorno social en el que se actúa.

La definición del poder desde la doble perspectiva del “querer ser” y del “poder serlo” en el entorno social, apuntan a que el poder se piensa desde la propia subjetividad. El poder acarrea la idea de la autoafirmación, e incluso quienes hablan desde una posición subordinada lo hacen para cuestionar un orden que los niega. En un sentido positivo, el poder aparece como el campo de afirmación del sujeto, aquel que es autor y no objeto de su vida.

**“Proyecto, pa’ mí tiene que ver con, eh, hacer que cosas pasen, más que con que te pasen cosas...”**

(Grupo mixto, GSE alto)

A pesar de toda la modernización cultural que pudiera revelar esta manera de definir el poder, no es más que la reproducción de un sentido muy

CUADRO 12

**¿Qué le sugiere a usted la palabra poder? Señale las tres primeras palabras que se le vienen a la cabeza (porcentaje)**

Palabras agrupadas según su sentido	% de respuestas
Dominación	19
Realización	17
Dinero	12
Abuso	8
Orden	6
Otros	36
NS – NR	2
Total	100

Fuente: Encuesta Nacional PNUD, 2004.

antiguo: el poder es el espacio en el que se juega el reconocimiento y la negación, tanto del otro como de uno mismo. El poder no aparece como una técnica pragmática de la organización de las relaciones sociales, sino como un hecho existencial. En parte por esta razón, rara vez las conversaciones giran sobre la organización objetiva del poder en organismos e instituciones.

### EL PODER ESTÁ CAMBIANDO

El relato dramático sobre las posibilidades y limitaciones que impone el poder no es algo mitológico, en el sentido de reproducir un conflicto eterno e insoluble de la humanidad, sino que se trata de un drama histórico. Las conversaciones sobre “querer ser” y las posibilidades de serlo se desarrollan a partir de la afirmación de que en Chile el poder está cambiando.

Por una parte, la voluntad de poder no es la misma de antes. Hoy en Chile hay más ganas de ser: las personas están aprendiendo a querer ser ellas mismas y autoafirmarse mejor.

**“Un día, mi papá me dijo: No, es que tú no vas a comer chicle. Es que yo voy a comer, poh; si yo tengo que saber si es bueno o malo, así que déjame probarlo. Y ahora, por ejemplo, los mismos chiquillos como tú andan con aros, y tus cosas ahora tienen derecho. O sea, pueden decir: Viejo, sabí**

**que me va bien en los estudios, déjame vestirme así...”.**

(Grupo mixto, GSE bajo)

Se percibe asimismo un cambio en las relaciones sociales.

**“Yo veo un cambio rotundo en nuestra sociedad en el sentido del autoritarismo. Creo que, en este minuto, hay relaciones en el aire mucho más horizontales”.**

(Grupo mixto, GSE medio)

La constatación del cambio introduce una sensación de urgencia en el habla: las cosas ya no pueden seguir siendo como eran, y tal vez haya en el nuevo escenario más posibilidades para realizar los propios proyectos. La conversación sobre el poder se instala en el “ahora”, y pocas veces se desplaza al pasado o al futuro.

### ¿DÓNDE SE COMPLICA EL HABLA DEL PODER?

En general, el poder, su significado y sus cambios son objetos conocidos para los hablantes. El vocabulario usado es rico, pero hay giros del habla que revelan que la relación con algunos ámbitos del poder es problemática. Cuando se habla de los proyectos personales y de las ganas de ser, el lenguaje usa las formas activas: hablar del proyecto es nombrarse a uno mismo como alguien que hace cosas por propia motivación. En este plano, se habla del “hacer” en primera persona.

**“Yo creo que la forma más como objetiva de llevar a cabo los proyectos de uno es superándose, estudiando. Estudiar y salir más adelante por ese lado...”.**

(Grupo mixto, GSE bajo)

Por el contrario, cuando se habla del entorno social en que esa acción debiera ocurrir, el habla se vuelve pasiva y el sujeto aparece como mero observador de un campo al margen de sus posibilidades de acción. En ese mundo, como si se tratara de leyes de la naturaleza, las cosas acontecen por fuerzas que no son personales ni sociales, y ante las que no queda más que adaptarse.

**“–Pero ahí hay un proyecto, que es un proyecto-país, manejado por las cúpulas políticas, por el poder; del cual yo no me siento partícipe. No es un proyecto que me cae y al que tengo que subirme porque, o, perezco.**

**–Bueno, eso es lo que dije yo antes: es el que hay, es lo que hay; no hay otro nuevo,**

**no hemos creado otro nuevo, y dentro de todo, no sé, es el que hay, no hay otro”.**

(Grupo mixto, GSE alto)

Este problema es central en las conversaciones sobre el poder: las capacidades ganadas en el campo de la subjetividad no logran afirmarse en el ámbito de la organización de la sociedad.



## CAPÍTULO 2

### IMÁGENES DEL PODER

La imagen del poder que predomina en estas conversaciones se centra en las capacidades personales y grupales para llevar adelante los proyectos de vida, y en el efecto facilitador u obstaculizador que el entorno social tiene sobre éstos. El poder transcurre entre la voluntad de actuar y las relaciones de mando y obediencia que organizan la

sociedad. **La imagen del poder puede presentarse como una tensión entre las ganas y la dificultad de proyectarse, presente en las relaciones jerárquicas que imperan en la sociedad.** Sobre ese fondo común, se despliegan las especificaciones de esa imagen para los distintos grupos sociales.

# PODER COMO VOLUNTAD DE SER: EL PROYECTO

---

**“Yo tengo esa sensación y pienso, súper personalmente, que tener proyectos más importantes y la dificultad de hacerlos es una necesidad vital para poder proyectarse uno en la vida, y tener una razón válida. Quien llegue y lo tiene, que lo haga; y que valga la pena el tener proyecto, aunque nos caigamos...”**

(Grupo mixto, GSE medio)

Hablar sobre los proyectos es referirse a aquella dimensión del poder que tiene que ver con el querer y el desear. Proyecto es el nombre que se le da a aquella manera de ser persona que consiste en hacer de sí mismo algo distinto, mejor o superior. Allí se afirman dos cosas. Primero, que cada uno es el motor de sí mismo, y que el poder es voluntad. Segundo, ese motor es para avanzar más allá de la simple mantención de la vida material. **El poder es, por sobre todo, voluntad de superación.**

**“Yo creo que cada uno saca las fuerzas de sí mismo para construir sus proyectos, porque por uno, por ejemplo, yo no pude estudiar. Todo lo que he logrado, me he superado yo sola con mis pocos estudios que tengo. Pero así me he librado y salido adelante...”**

(Grupo mixto, GSE bajo)

**“En todos tiene que ver lo que estamos hablando: la motivación, el interés, el compromiso, el caerse veinte veces y pararse veinte veces (...) Es como tener siempre las ganas de...”**

(Grupo mixto, GSE alto)

Vista desde una perspectiva cultural de largo plazo, no es tan obvia la interpretación del poder como posibilidad y derecho de construir la propia vida a partir de la voluntad personal. Hasta hace no mucho, la identidad de grandes sectores de la población estaba dada por el acceso o mantención

de una posición gracias a la voluntad de un poder externo; fuera Dios, el Estado o el patrón. Hay que reconocer en este cambio un triunfo de la modernidad, en uno de sus aspectos constituyentes: el desarrollo de una subjetividad que busca la autonomía. En las conversaciones, la legitimidad de este cambio de perspectiva se funda en varias razones. Por una parte, está la idea incuestionada de que las personas son libres, responsables de sí mismos y con todo el derecho a desear más; ello es consecuencia directa de la expansión de la individualización. Existe, además, la idea (expresada como experiencia) de que ni el orden ni los poderes externos facilitan la autorrealización, y que por eso no hay que esperar mucho de ellos y es mejor confiar casi exclusivamente en uno mismo.

Este desplazamiento del poder hacia la voluntad personal es ambivalente: expresa la valoración positiva de la autonomía personal y, al mismo tiempo, la decepción por el apoyo de la sociedad; aunque con distintos énfasis según el grupo social. Los grupos de estrato alto perciben la autosuficiencia como un valor; los excluidos, por el contrario, tienden a asumirla como última alternativa (“o te ayudas tú o no te ayuda nadie”).

**“Las pilas se recargan cuando tú ves en la casa que no hay nada de nada. ¿Quién va a darte a ti? Ahí se recargan las pilas”.**

(Grupo mixto, GSE bajo)

Esto define también de manera diferente la legitimidad de los proyectos. Para unos, se trata de superar una necesidad apremiante; para otros, de realizar una imagen deseada de sí. En ambos casos se reafirma un elemento común: la necesidad o la posibilidad de llegar a ser, por uno mismo, una distinta y mejor persona.

## CONTENIDO DE LOS PROYECTOS

Proyectarse es superarse. El contenido de los proyectos varía según la autoimagen, el rol que

cada uno se atribuye y el poder del que se cree disponer.

Los estratos altos se definen más allá de la reproducción material. Expresan en sus proyectos el deseo de proyectarse también como conductores de la sociedad. Sienten que su papel es hacer algo por los demás, y no les basta con satisfacer sus anhelos personales.

**“Mientras todos hablaban, yo escuchaba. Como que entramos de lleno a hablar de proyectos personales, ya sea empresa... Pero hay otro alcance del término ‘proyecto’ que yo creo que, de alguna manera, tiene que ver con una cuestión más social, más de comunidad, de país...”**

(Grupo mixto, GSE alto)

En esa tarea, los sectores altos aluden al poder de sus capacidades profesionales, su conocimiento y su red de contactos como recursos para su actuar.

El proyecto de los sectores medios, en cambio, tiene la forma de un tránsito permanente por la cuerda floja. Se saben en una situación positiva pero inestable respecto de la propia reproducción material, lo cual los hace temer una caída. Al mismo tiempo, aspiran a una siempre esquiva integración al mundo del reconocimiento social y del consumo. Entre la reproducción y el deseo de superación, el proyecto se tiñe de agobio. Sus recursos de poder son la voluntad y el emprendimiento.

**“Entonces, yo siento que aquí hay como hachazos a cada rato, y por eso tengo la impresión de que hago muchas cosas. Si tengo proyectos a largo plazo, creo que no los hago, porque respondo no más. Respondo: Ta, ta, ta, ta; ésa es la sensación que tengo”**

(Grupo mixto, GSE medio)

Los estratos excluidos (D y E) viven atrapados en la reproducción; proyectarse más allá aparece como imposible para los E y muy improbable para los D. Si ambos evalúan su situación como de exclusión es, precisamente, porque no pueden proyectarse

hacia algo distinto, hacia el mundo deseado de la satisfacción material y la integración.

**“Ésa es la verdad, la verdad de la gente pobre, así como nosotros: no tenemos proyectos. Podemos tener metas, ilusión, sí; pero el proyecto...”**

(Grupo mixto, GSE bajo - D)

Los E sienten que su único poder es el aguante, la forma más básica de la voluntad: no echarse a morir.

**“Tus hijos necesitan comer... tengo que aguantar, no más”**

(Grupo mixto, GSE bajo - E)

Cualquier posibilidad de una mirada al futuro se sustenta en una sola demanda:

**“¿Me va a ayudar o no me va a ayudar?”**

(Grupo mixto, GSE bajo - E)

El grupo D constituye su proyecto de integración social a través de la educación de los hijos. Como a ellos mismos les está negado un futuro distinto, apuestan a la educación como única salida, y a su voluntad como único recurso.

**“Uno quiere que ellos tengan todo lo que uno..., que al menos lo que uno no pudo tener. O que sean mejores que lo que uno pudo ser...”**

(Grupo mixto, GSE bajo - D)

Saben, sin embargo, que es un trabajo de nunca acabar. Sus posibilidades de invertir en educación se ven reducidas por las necesidades y tentaciones del consumo, y el proyecto termina siendo un acto autoafirmativo, más allá de sus resultados.

**“Así se están haciendo hoy día los proyectos: se busca, se busca y todo eso; pero, ¿a dónde llegamos? Si resultará, o la desconfianza, o será por ahora no más. Entonces siempre estamos con un temor. Estamos con las pilas puestas, como se dice, hasta que llega el momento que vamos**

***decaendo, ¿y cómo vamos a decaer? Yo siempre le digo a mi señora que eso no es cosa pa' que nos echemos p'abajo, sino que tenemos que seguir luchando no más***".

(Grupo mixto, GSE bajo)

## TEMPORALIDAD Y ESPACIALIDAD DEL PODER DE PROYECTARSE

La percepción sobre cuánto poder se tiene está estrechamente relacionada con la imagen del tiempo y espacio en los que uno vive, lo cual a su vez influye en el contenido de los proyectos. Mientras más poder se tiene, más largo es el tiempo del proyecto y más ancho el espacio sobre el cual éste se despliega.

Así, los estratos altos pueden soñar con cambiar ámbitos amplios gracias a proyectos que pueden tomar muchos años, pensando en el conjunto del país y en varias generaciones.

***"... o resguardar en lo posible los intereses del país, del país pensado como nación..."***

(Grupo mixto, GSE alto)

***"Que tengan un sentido, que vayan más allá, que sean ecológicas o conservacionistas... La primera reserva ecológica privada que hubo en este país, yo quiero que se conserve, por qué no. Yo quiero que mis nietos, mis bisnietos, qué sé yo quién, me entendís, alguna vez vean estos árboles..."***

(Grupo mixto, GSE alto)

Quienes viven agobiados por la reproducción, en cambio, hablan del tiempo presente y de un espacio restringido.

***"El proyecto que tuvimos con mi señora fue de arreglar la casa, de aplicar cerámica..."***

(Grupo mixto, GSE bajo)

***"En la cesantía usted no se puede proyectar, porque no sabe si mañana va a estar con trabajo o va a estar sin trabajo..."***

(Grupo mixto, GSE bajo)

Desde la perspectiva de la acción personal, tener poder es contar con el tiempo para actuar y con la capacidad para abarcar ámbitos más amplios que el personal. La conversación revela que, en general, todos los estratos reducen el campo temporal y espacial de sus proyectos de vida, lo cual puede interpretarse como una sensación de impotencia hacia la acción de largo plazo y en el ámbito social.

***"Ahora los proyectos son como más restringidos en términos de alcance, compromiso, no sé. Yo no me siento parte hoy en día en ningún proyecto, más allá de los que yo y mi red más cercana podemos emprender"***

(Grupo mixto, GSE alto)

## SER Y HACER PARA OTROS: UN ENTORNO DE DOMINACIÓN

---

Una cosa es tener proyectos de acción —y los chilenos los tienen o quieren tenerlos—, y otra es poder realizarlos. Las conversaciones muestran un punto de inflexión en la constatación de esta diferencia. Para llevar a cabo los proyectos hay que emprender acciones, y éstas no ocurren en el vacío. En la medida en que se actúa dentro de un campo de relaciones y recursos distribuidos socialmente, la

conversación tiende a reclamar que ese campo esté minado y se haya transformado en un obstáculo.

### MATRIZ AUTORITARISMO-SUMISIÓN

El anterior es un diagnóstico compartido. La conversación confirma la existencia de una forma típica de organización de las relaciones de poder



en Chile. Aunque todos reconocen la necesidad de jerarquías para funcionar correctamente, se observa que en Chile ellas definen relaciones verticales de autoritarismo y sumisión. Dentro de esa opinión común, las diferencias radican en cómo ese hecho se valora, y en la definición de su origen y sus consecuencias (los cuales se corresponden con la posición que las personas se asignan en el orden vertical de autoritarismos y sumisiones).

**“Por ejemplo, cuando uno va a una oficina a pedir algo (...) hay que como humillarse, de cierta manera, para conseguir algo con esa gente; porque a uno lo ven como con menos clase, educación, qué sé yo. Y como que ellos se sublevan”.**

(Grupo mixto, GSE bajo)

**“Yo me califico como mandona; y la persona que es mandona, que tiende como a tomar las riendas, es mal mirada. Como que se la encuentra agresiva, y al chileno precisamente el asunto de la agresividad como que le produce un rechazo automático”.**

(Grupo mixto, GSE alto)

Las relaciones de autoritarismo y sumisión no son entendidas primeramente como una forma práctica de organizar las actividades de la sociedad, sino como un modo de diferenciar y representar el valor mismo de las personas. Lo que se percibe que está en juego en esas relaciones es la posibilidad de afirmar o negar el valor propio y el de los demás, lo cual se considera una disyuntiva sin escapatoria: yo o el otro.

**“Porque si yo voy en una calle y vienen otras personas, no po’: yo tengo que pasar por aquí y ellos tienen que dar el paso. Eso yo lo veo todos los días, por donde uno vaya”.**

(Grupo mixto, GSE bajo)

Esto le otorga un significado especial a las relaciones cotidianas que se realizan al interior de esa matriz, y que son experimentadas como abuso. El deseo de unos por imponer su superioridad sobre otros es sentido como una negación violenta y arbitraria de la propia dignidad.

**“En todas partes lo pasan a llevar a uno. Una va a una oficina, y la persona te mira cómo vai vestía primero, y ni te atiende. Eso a mí me ha pasado”.**

(Grupo mixto, GSE bajo)

Como se verá en el análisis cuantitativo de las imágenes del poder, para un sector mayoritario de la población la percepción de abuso tiene un papel central en la organización del significado del poder y en el sentido que se le atribuye al liderazgo.

La lucha por la superioridad y el reconocimiento que se da en la matriz de autoritarismo y sumisión no alcanza a ser regulada por la existencia de los derechos. Quienes tienen poder para instalarse en un lugar superior, también lo usan para atropellar el derecho. Y quienes tienen derechos para reclamar ante el abuso no lo hacen, pues saben que será inútil. La existencia de los derechos no alcanzaría, entonces, para mitigar la dinámica de autoritarismo y sumisión.

**“... eso es lo que hace mucha gente, que en parte no lucha por sus derechos: dilata, dilata, dilata las cosas, porque hay mucha burocracia...”**

**–Claro, entonces es preferible dejar las cosas (...) Entonces se ríen los patrones, se ríen de eso...**

**–Pero el problema es que están amparados en las leyes (...) si las leyes los favorecen”.**

(Grupo mixto, GSE bajo)

**“... y llamamos a alguien que conocemos y, si no, al que conoce al que conoce, pero llegamos a donde hay que apretar la tecla. Pero a niveles más humildes sí dependen mucho más de hacer respetar sus derechos, digamos. Nosotros no nos preocupamos porque tenemos otros..., otros pitutos”.**

(Grupo mixto, GSE alto)

La matriz de autoritarismo y sumisión no sólo parece ilegítima desde la perspectiva de la autonomía personal; también es vista como disfuncional para la acción: no deja ser ni hacer.

**“...la municipalidad, que manda a los carabineros a que haga la represión contra la gente, los comerciantes ambulantes. Pero mientras más represión haiga, más cesantía va a haber y más delincuentes hay, porque no los dejan trabajar. Entonces, la gente está entre la espada y la pared. Cómo puede (...) crear alguna fuente de trabajo como para subsistir diariamente...”.**

(Grupo mixto, GSE bajo)

**“La función del líder está así complicada por la estructura autoritaria, incluso en sus niveles superiores. El que debe dirigir siente que no puede... inhibido por una cultura que fomenta la subordinación”.**

(Grupo mixto, GSE alto)

Desde una perspectiva general que afirma el querer ser y la necesidad de autoafirmación, las relaciones de autoritarismo y sumisión son vistas como algo ilegítimo. De esta manera, las relaciones de poder existentes no hacen sentido.

**“La gente humilde a veces acata la orden o se deja mandar, porque es necesario en el trabajo; o sea, porque saben que si no los echan del trabajo. No porque aceptan el mando, no es porque están convencidos de que alguien los tiene que mandar, porque igual les toca obedecer”.**

(Grupo mixto, GSE medio)

La persistencia de este tipo de relaciones se atribuye a que a muchos les gusta someter a los demás o buscar las ventajas que se obtienen al hacerlo; y a que los demás se someten por temor, comodidad o necesidad.

## RAÍCES DEL AUTORITARISMO Y LA SUMISIÓN

La paradoja que supone mantener una estructura de poder que nadie parece capaz de justificar necesita una explicación. Hacia allá se dirigen las conversaciones. Tal como se observó en el Informe sobre Desarrollo Humano 2002, las explicaciones corrientes para los obstáculos al desarrollo no



aluden a las estructuras ni instituciones, sino a la cultura. La lógica autoritaria y sumisa del poder se reproduciría porque forma parte de una suerte de carácter aprendido del chileno. En esto se distinguen cuatro fuentes culturales:

**- La formación histórica del carácter.** El origen histórico de Chile sería el autoritarismo del conquistador y la sumisión de los indígenas.

**“Es igual que cuando los españoles vinieron aquí a Chile y tenían a los indios en su poder, es lo mismo...”.**

(Grupo mixto, GSE bajo)

Y se reforzó en la experiencia de las relaciones rurales.

**“Tiene que ver con cómo han sido los patrones con los campesinos. Ya el dicho ése de ‘se cree dueño de fundo’, es porque son más prepotentes que no sé qué...”.**

(Grupo mixto, GSE medio)

Estas experiencias se habrían traducido en un carácter psicológico que perdura hasta hoy. La explicación pone más énfasis en la disposición a la sumisión que en la pulsión de dominio, pues lo que se intenta comprender es, precisamente, por qué los chilenos no se rebelan contra unas relaciones que a todas luces resultan un obstáculo.

**“Pero sí yo encuentro que al chileno le**

***falta como esa personalidad pa' decir: oye estoy de acuerdo, no me gusta esto, no me gusta; o sea, no me gusta...".***

(Grupo mixto, GSE medio)

Esto redundaría en que los chilenos no sepan manejar el poder.

***"Yo pienso que ahí, los chilenos por lo menos hacemos agüita; en eso de que cuando tenemos el poder no sabemos ejercerlo".***

(Grupo hombres, GSE medio)

- **La experiencia de la dictadura.** A diferencia de lo que ocurría en los estudios cualitativos realizados hace años para los primeros informes, hoy las personas hablan sobre la dictadura con naturalidad. Más que un hecho fundacional, se la ve como el refuerzo de una antigua tradición autoritaria en el país. El temor a la represión, la expulsión del trabajo o el exilio habrían acentuado la reticencia general a exigir derechos o criticar abusos.

***"-No se puede eliminar la variable dictadura..."***

***-Tenemos un pasado, digamos. Con el gobierno militar nos acostumbramos bastante a ser más sumisos, bien sometidos..."***

(Grupo mixto, GSE medio)

- **La insuficiencia de la individualización.** Tanto el grupo medio como el estrato alto tienen a explicar la matriz autoritaria a partir de la ausencia del tipo de rasgos sicoculturales requeridos para que exista una gestión horizontal y racional del poder, como la que ellos han experimentado en las empresas modernas. Se echa de menos una mayor individualización, un sentido de la propia responsabilidad, una vocación laboral y un compromiso con el rol personal dentro de las organizaciones. Desde esta perspectiva, la matriz de autoritarismo y sumisión aparece como pura irracionalidad, pues representa una forma ineficiente de gestión.

***"Todavía creo que falta esa cosa de autonomía, y que a nivel laboral la gente se mueve mucho con el mandado.***

***La cosa que es drástica y bien vertical aún es fuerte y a nivel de las familias yo creo que estamos como en una evolución, pero todavía quedan secuelas de un machismo, de una cosa, digamos, muy jerárquica".***

(Grupo mixto, GSE medio)

- **La pulsión del poder.** Entre los estratos bajos circula el reconocimiento –atribuido en primer lugar a los poderosos, pero también a sí mismos– de que el deseo de dominio es, finalmente, una pulsión que no requiere de mayores explicaciones.

***"Generalmente, nos gusta dominar al otro; en todo sentido..."***

(Grupo mixto, GSE bajo)

La descripción de las formas y contenidos de la matriz de autoritarismo y sumisión condiciona el modo en que se la critica. El cuestionamiento al poder es coherente con el punto de partida subjetivo que organiza su descripción. No se critica al dominador ni la estructura objetiva sobre la que éste se sostiene, sino la falta de voluntad de ser que tiene el chileno, y de reconocimiento del ser del otro.

#### PODER SUBTERRÁNEO: RESENTIMIENTO Y DESQUITE

La contradicción entre la estructura social del poder y el deseo de ser reconocido y obtener capacidad de acción puede no tener explicaciones suficientes, pero sí acciones que intentan revertirla. Se trata del ejercicio de un poder soterrado, que se nutre de la humillación y la autorrepresión que implica la actitud de sumisión.

***"-Acá en Chile tenemos tranquilidad: no hay revoluciones, no hay guerra, no hay ninguna cosa.***

***-Pero hay una revolución interna psicológica.***

***-Claro que hay descontento en la gente.***

***-Por supuesto que es una revolución.***

***-Pero es una revolución pacífica, callada.***

**–Claro, pero psicológica, que es peor todavía”.**

**(Grupo mixto, GSE bajo)**

Esa energía busca caminos alternativos, torcidos, para obtener el reconocimiento negado por las vías oficiales. Es una búsqueda que se expresa básicamente a través del desquite y del resentimiento.

El desquite consiste en buscar en la escala vertical de autoritarismo y sumisión otro inferior para descargar sobre él la negación experimentada en la relación con alguien superior.

**“Uno llega del trabajo, llega quemado a la casa, y se desquita con el primero; sobre todo en la gente pobre...”.**

**(Grupo mixto, GSE bajo)**

El desquite no revierte la matriz de autoritarismo y sumisión, pues no constituye un poder alternativo, un contrapoder o una resistencia. Es, por el contrario, la reproducción de su núcleo lo que afirma que la única manera aparente para realizarse como ser autónomo es negándole esa misma posibilidad a otro. Por eso, el desquite inventa sus propios inferiores: para tener algún grado de autorreconocimiento, como es el caso de una cierta xenofobia de los excluidos que afecta a grupos extranjeros, como peruanos, bolivianos y ecuatorianos.

El resentimiento y la rabia se expresan como

negación psicológica del otro, mediante la destrucción de su imagen en el “pelambre” o el “chaqueteo”, y en la negación a cooperar con él.

**–Hay una manera, una rebeldía, que es, por decirlo, muy maldita; o una marginalidad que traspasa todas las clases sociales, y que es como una forma de resistencia al concepto de orden y de obediencia.**

**–Es como la típica rebeldía del chileno: como por debajo, subterránea.**

**–Se transforma en esa cosa medio pasiva agresiva... Claro, el chaqueteo: ésa es la forma de expresión de la rabia chilena”.**

**(Grupo mixto, GSE medio)**

Las conversaciones critican fuertemente este modo de compensar la sumisión, y la describen como una forma de patología del carácter chileno. Distintas son las opiniones respecto de quienes buscan satisfacer sus necesidades al margen de la ley, como el caso paradigmático de los vendedores ambulantes. A ellos se les justifica, porque se percibe que la ley que los prohíbe es injusta; y las autoridades que los reprimen, abusivas. El desquite sería siempre innecesario y contraproducente; por el contrario, ciertas transgresiones son inevitables y justas. En cualquier caso, ni el desquite, ni el resentimiento ni la ilegalidad servirían para cambiar la matriz de autoritarismo y sumisión que los provoca.

## CAMBIO EN LA MATRIZ AUTORITARIA

La matriz de autoritarismo y sumisión está cambiando. Esta afirmación atraviesa la conversación de todos los grupos sociales, aunque varía mucho la percepción sobre la intensidad de ese cambio y los ámbitos a los cuales alcanza. Mientras más alto se está en la escala social, más fuerte es esta percepción. Esto se relaciona con que la mayoría afirma que lo que se está atenuando es el autoritarismo de quienes mandan, más que la sumisión de quienes obedecen.

**–Yo veo un cambio rotundo en nuestra sociedad en el sentido como del autoritarismo. Creo que, en este minuto, hay como relaciones en el aire mucho más horizontales.**

**–Yo coincido contigo; o sea, en el sentido de que es verdad que aquí se propicia el trabajo en equipo, que hay relaciones más o menos horizontales, en algunos aspectos y algunas empresas, cierto...”.**

**(Grupo mixto, GSE medio)**

Se habla de este cambio como de algo que nadie ha producido, que ocurre con una suerte de espontaneidad natural, y frente al cual hay que simplemente adaptarse. Esto marca una diferencia con las conversaciones anteriores. Si bien las personas podían identificar el origen social de la matriz autoritaria y señalar a los grupos sociales que la mantienen vigente, no lograban, en cambio, distinguir las fuerzas y actores que están produciendo su transformación. Por eso, las conversaciones sobre el cambio tienen un cierto tono de pasividad: hay que observar el cambio para aprovecharlo, pero no es razonable pensar en alterar su rumbo.

La descripción del cambio remite al ámbito de la vida cotidiana. Las conversaciones detallan con facilidad las transformaciones ocurridas en el mundo de la familia, la empresa o el consumo, donde se afirma sin sombra de duda la existencia de cambios importantes. Sin embargo, respecto de los ámbitos macrosociales (Estado, relaciones entre clases, política, grupos de poder) reina el más absoluto silencio.

#### CAMBIOS EN LA FAMILIA

Todas las conversaciones que constatan un cambio en las relaciones de poder coinciden en mostrar a la familia como el espacio donde se ha dado de manera más evidente.

Los cambios se caracterizarían por un debilitamiento del poder arbitrario del padre, la ilegitimidad del machismo, y el aumento de poder y autonomía de las mujeres y los jóvenes.

***“En los mismos matrimonios, antiguamente era lo que el hombre decía. La mujer no se podía separar y tenía que aguantar una vida horrible, y los hijos tampoco tenían derecho a voto”.***

(Grupo mixto, GSE bajo)

La evaluación de estos cambios es ambigua. Por una parte están quienes valoran el surgimiento del diálogo y la horizontalidad como ejes de las relaciones familiares. Allí se evoca la posibilidad de formar una comunidad en la cual todos valen lo mismo,

y que se organiza en torno al respeto a la voz del otro. Entre ellos se encuentran preferentemente los miembros de la clase media y el sector más liberal de la clase alta.

***“Hoy día los chiquillos se atreven a hacer cosas distintas, y yo creo que ahí se va calibrando la relación que hay con la autoridad; que se van atreviendo y van, de alguna manera, perdiendo el respeto, en buenos términos”.***

(Grupo mixto, GSE alto)

Pero también están aquellos que recelan de estos cambios, y que son parte del mundo de los excluidos o del sector conservador de la clase alta. Ellos opinan que en la autoridad familiar radica el fundamento de todas las autoridades y el sentido del orden. Con los cambios familiares se ve amenazada no sólo la moral de los miembros de la familia, sino el sentido mismo del “buen orden” social.

***“Pero, qué es lo que pasa. Tú decís: Yo voy y me tomo una pastilla, es verdad que puede ser abortiva y puedo cargar con una conciencia toda mi vida. Pero la cuestión está en la familia, los valores que nos dan; o sea, aquí en la sociedad (...) si la familia está mal, todo va a estar mal...”.***

(Grupo mixto, GSE bajo)

#### CAMBIOS EN EL TRABAJO

Éste es otro de los campos donde se percibe una retirada del autoritarismo, aunque de una manera más difusa que en la familia. En el trabajo estaría entrando un modelo de gestión racional que valora la autonomía de las personas y la eficiencia de las relaciones horizontales y que reconoce al autoritarismo como una estrategia ineficaz.

Esta percepción está claramente segmentada según el grupo social. Los trabajadores de estrato bajo tienden a constatar una presencia muy débil de este cambio, y acentúan más bien el proceso paralelo de debilitamiento de protección legal en el ámbito laboral. Por el contrario, los que ocupan posiciones de mando y supervisión tienden a en-

fatizar la introducción de una doctrina del “buen mando”, como la que promueven las nuevas técnicas de organización empresarial.

**“Yo funciono más con adhesión que con órdenes, y ahí hay un cambio fuerte entre el liderazgo y una época anterior en que se hablaba mucho de los ‘supervisores’. Pa’ mí, los supervisores son lo peor de todo, porque en el fondo están esperando que el otro se equivoque para decir: Yo sé y tú no sabes. En cambio, el líder es alguien que propone una idea y que lo siguen”.**

(Grupo mixto, GSE alto)



## CAMBIOS EN EL CONSUMO

En el mundo del consumo y las relaciones de mercado también se perciben cambios en las relaciones de poder. Por una parte, se afirma la existencia de un aumento del poder de las personas corrientes, gracias al principio de que “el cliente tiene la razón”.

**“¿Quiere cambiarlo por esto? Si no me trajo la boleta yo lo veo en el computador y lo arreglamos, pero eso está cambiando pa’ súper bien. A mí me gusta, y el sistema de mercado es lo que nosotros estamos conversando; o sea, es cómo hacemos la sociedad bastante más agradable de lo que teníamos”.**

(Grupo mixto, GSE alto)

Por otra parte, se percibe que el mundo del consumo se ha transformado en un nuevo escenario para las luchas de poder, especialmente como una nueva forma para significar las diferencias de valor entre las personas.

**“... la gracia era que todos los vecinos dijeran: Oh, este gallo está con plata, y eso es prepotencia.**

**–Pero hay gente que lo hace por un acto prepotente, que le gusta meterle la picana al vecino o al conocido; o sea, decirle: ¡Cuánto llevai de salmón? Tení’ que comprar dos paquetes. Eso es, yo encuentro, súper agresiva esa forma de actuar”.**

(Grupo mixto, GSE alto)



## CAPÍTULO 3

### RELACIONES DE PODER ENTRE HOMBRES Y MUJERES

Las relaciones de poder entre los géneros son el ámbito en el que se reconocen los mayores cambios. Se trata, además, de un ámbito de experiencia directa para todos los hablantes. Por la importancia que todos le reconocen en la transformación de los imaginarios del poder, este análisis se detiene con mayor atención en las conversaciones de hombres y mujeres acerca de sus relaciones.

#### HABLA FEMENINA: LAS VENTAJAS DEL PODER SUAVE

Las mujeres saben que han adquirido una

nueva posición de poder en la sociedad, y eso se refleja nítidamente en sus conversaciones. La voz femenina es enérgica y no tiene problemas en hablar del poder, ya sea para criticar aquellas formas de mando machista o para reivindicar la potestad que ha venido ganando.

***“No soy mujer linda, pero pucha que soy encachá; y todo lo que he logrado, todo lo que he hecho y qué sé yo, es porque luchaste. Entonces, hablar de derechos me gusta.*”**

**–O sea, teóricamente todos tenemos los mismos derechos.**

**–Exacto”.**

**(Grupo mujeres, GSE medio)**

Esta mejoría en la conciencia de sus derechos es interpretada en directa relación con una alteración en el predominio histórico de los hombres.

**“El mundo de afuera era de los hombres, históricamente: ellos tenían el sartén por el mango absolutamente, donde además tenían que tener éxito, donde además tenían (...) Hoy día les cambian las reglas del juego, y los pobres andan estresados”.**

**(Grupo mujeres, GSE medio)**

Afirmado el aumento de su poder respecto del masculino, la conversación de las mujeres se orienta a describir los atributos y ventajas del poder propiamente femenino. Entre mujeres, se disfruta reconocer el poder ganado. Las mujeres reconocen que tienen un tipo de poder específico y un estilo propio para ejercerlo. Ellas tendrían un instinto natural para el poder y las decisiones. Por una parte, serían más decididas que los hombres; pero, al mismo tiempo, más inteligentes que ellos en el uso del poder.

**“Yo creo que a las mujeres nos gusta mandar, pero inteligentemente. Yo tengo una empresa en la que si usted no manda, la cosa no funciona. Desgraciadamente, los hombres funcionan a través del mando; pero éste es un mando entretenido, no un mando autoritario, un mando amigable. Por lo menos, yo así he logrado varias cosas en mi empresa...”.**

**(Grupo mujeres, GSE medio)**

Buena parte de esta lógica se debería a una suerte de capacidad perceptiva de las mujeres para entender las necesidades de los demás y así poder conducirlos suavemente. Esa sabiduría tendría su origen en la experiencia materna (pues de la misma manera hacen con sus hijos), y sería especialmente cierto respecto de los hombres: ellas los conocen a ellos mejor que ellos a ellas. El poder de los

hombres sería, en el fondo, un poder “débil”, pues no penetra en lo profundo de las personas.

**“–Todos como que no pueden entender cómo funcionamos. Curiosamente, las mujeres sí sabemos cómo van a reaccionar...”**

**–La mayoría de las mujeres sabe cómo funcionan los hombres, poh”.**

**(Grupo mujeres, GSE medio)**

Esta capacidad para mandar provendría también de su sentido del sacrificio. Ellas pueden renunciar a sí mismas para entregarse a los demás, permitiendo así un liderazgo amable.

**“Te puedes estar muriendo de dolor de cabeza, pero estás. La cabeza te explota, pero estás (...) El hombre eso no lo vive de la misma forma”.**

**(Grupo mujeres, GSE medio)**

Sin embargo, a pesar del tono entusiasta de la conversación, las mujeres reconocen no sentirse cómodas en el mundo del poder.

#### **HABLA MASCULINA: PERPLEJIDAD ANTE UN NUEVO PODER**

Los hombres tienden a conversar del poder en abstracto. Discuten sus formas actuales y transformaciones, y sólo lentamente se han hecho cargo de los cambios en las relaciones de género. En ese campo, su lenguaje es difuso y a veces irónico.

**“–... haber más problemas, porque hay más mujeres mandando.**

**–Dejemos que mande la mujer, no más”.**

**(Grupo hombres, GSE medio)**

El discurso masculino sobre el poder expresa complicación y perplejidad. En la medida que el ejercicio del mando se ha venido democratizando, pierden validez las anteriores formas de dominación, lo cual deja al hombre sin marcos de referencia frente a las relaciones de mando y obediencia. Se trata de una situación que cruza la cotidianeidad masculina, pues se vive tanto en el trabajo, como en la familia y las relaciones de pareja. Habría, pues, una suerte de



descolocación y lenta adaptación a un nuevo orden, el cual está todavía en plena constitución.

**“Por lo menos lo que yo veo, es que hoy día tenemos la posibilidad de tener una visión abierta, ¿ah? Somos penetrados y nos penetran, qué sé yo, por todos lados: todo tipo de información, todo tipo de realidades y, no sé, estamos más confundidos que un (...) No sabemos qué realmente tenemos que hacer, porque de golpe y**

**porrazo nos llegó toda la tecnología y nos cambió la mentalidad ...”.**

(Grupo hombres, GSE medio)

Para el hombre ya no es válido asumirse como un sujeto de valor superior. Esto conduce a dos dinámicas en la conversación. Por una parte, el reconocimiento retrospectivo de que, en el fondo, siempre han mandado las mujeres, y que los cambios actuales sólo serían el develamiento de una realidad oculta: el poder ha estado siempre

## PODER PERSONAL: UNA PROPUESTA DE MEDICIÓN

Como se señaló al inicio de esta parte del Informe, la evaluación que cada uno hace de su mayor o menor poder personal puede inhibir o estimular la acción. En ese sentido, dicha percepción es una determinante de las capacidades de realización. Una visión negativa puede significar una derrota antes de que se inicie la pelea, mientras que una positiva puede servir de inspiración para superar cualquier obstáculo.

Es por ello que resulta importante disponer de un instrumento que permita medir en qué grado se cree disponer de ese “poder personal”. Sobre la base de las preguntas de la Encuesta Nacional de Opinión Pública, se elaboró un **Índice Subjetivo de Poder Personal (ISPP)**.

Conceptualmente, este índice se entronca con la dimensión proyectiva del poder, aquella que remite a la “capacidad para hacer” (no cubre, por lo tanto, el aspecto de dominación que engloba el concepto de poder). Para este Índice, poderoso es quien dispone de capacidades personales y puede movilizar diversos recursos de acción. En concreto, el Índice Subjetivo de Poder Personal da cuenta de la evaluación proyectiva que hacen los entrevistados respecto de su capacidad en tres dimensiones:

- I- Poseer las capacidades educativas necesarias para abrirse a nuevas opciones de desarrollo personal. Para esto se pregunta a las personas: “¿Siente que el nivel y tipo de estudios que usted tiene le permiten elegir libremente lo que quiere hacer?”.

- 2- Disponer de los recursos materiales necesarios para el logro de sus proyectos. Esta dimensión se consulta de la siguiente manera: “¿Cuán probable es que el ingreso total de su familia les permita hacer realidad los proyectos que se han planteado?”. Además, se consulta: “Si usted se planteara realizar un proyecto importante, ¿Cuán probable le sería obtener crédito en alguna institución (como banco o financiera)?”.

- 3- Disponer de la capacidad de activar redes de cooperación en el ámbito personal. Aquí se indaga a partir de una batería más amplia de preguntas: “Si usted se planteara realizar un proyecto importante, ¿Cuán probable sería para usted encontrar alguna persona fuera de su hogar que le aconsejara u orientara; o que le prestara dinero? También se consulta lo siguiente: “Si usted quisiera realizar un proyecto personal, ¿Cuán posible le sería obtener el apoyo de la comunidad donde usted vive (vecinos)?, ¿y de sus amigos?, ¿y de su trabajo o del trabajo de alguien de su hogar?”.

Para resumir toda esta información se realizó un análisis de componentes principales. El resultado es un índice que ordena a los individuos en cinco grupos con pesos porcentuales semejantes, desde el menor al mayor poder personal subjetivo.

¿Qué información aporta esta herramienta analítica? Permite fundamentalmente indagar acerca de las asociaciones existentes entre el poder personal subjetivo y las características y actitudes generales de los entrevistados.

Desde el punto de vista de las características

sociodemográficas, se observan algunas tendencias bastante esperables:

- Al interior del grupo de encuestados con mayor poder personal, se observa una proporción significativamente mayor de hombres y de personas de nivel socioeconómico alto. Entre ellos hay, además, una mayor proporción de personas que disponen de ingresos propios y tienen, en general, una menor carga de responsabilidades familiares.
- Al interior del grupo de encuestados con menor poder personal, se observa una proporción mayor de mujeres, personas mayores de 55 años y de niveles socioeconómicos bajos.

Lo interesante del ISPP es que, junto a las anteriores, aparecen asociadas otras características menos esperables, y que incluso van más allá de las condicionantes impuestas por el nivel socioeconómico del entrevistado y su disposición general de recursos económicos. Se puede afirmar lo anterior sobre la base de un ejercicio especial realizado con la

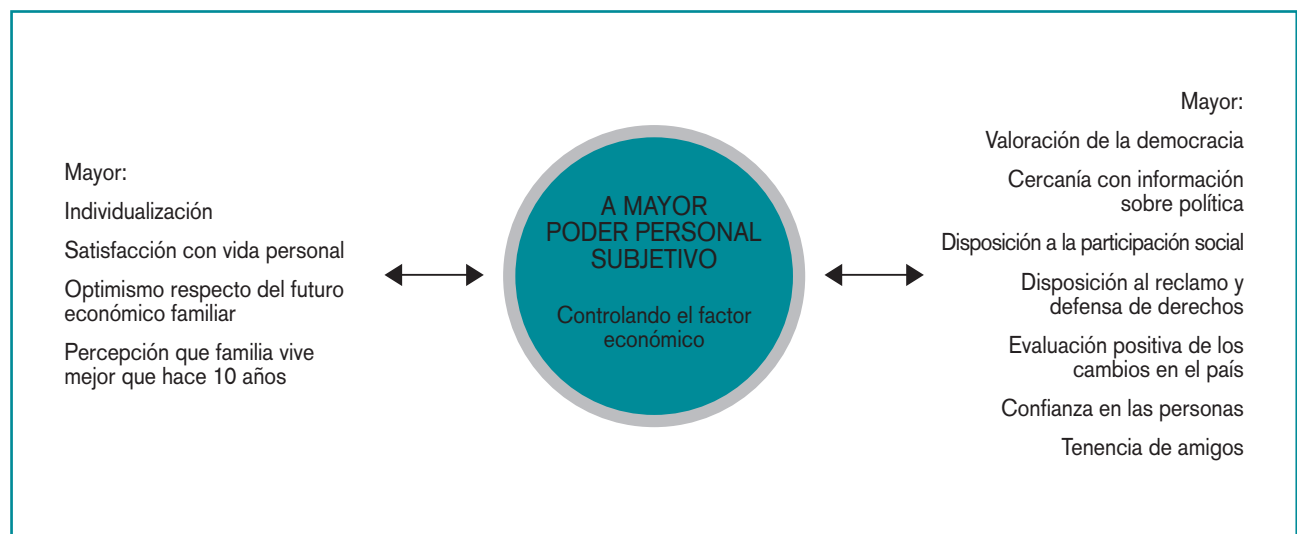
Encuesta, a través del cual se analizó con detenimiento qué factores se asocian a la mayor o menor percepción de poder personal subjetivo, independiente del nivel socioeconómico. Para ello, y allí donde los tamaños muestrales lo permitieron, se analizaron submuestras de grupos de respondentes homogéneos en cuanto a su posición socioeconómica y la situación económica actual de su hogar.

Al hacer este ejercicio, se constata que persisten diferencias notables en el poder personal subjetivo al interior de cada uno de estos grupos, dato que prueba que no todo el poder personal subjetivo se explica por la posición económica del individuo.

Dada esta constatación, el siguiente paso fue intentar reconocer a qué otras disposiciones subjetivas se asocian estas diferentes evaluaciones. Los aspectos comunes encontrados pueden resumirse en el siguiente esquema (un esquema simétrico y opuesto puede construirse con las variables asociadas a quienes muestran un menor poder personal subjetivo):

GRÁFICO 7

**Variables asociadas a la disposición de mayor poder personal subjetivo**



Fuente: Elaboración propia.

Estas asociaciones se refieren a fenómenos que cubren un amplio espectro. Así, tanto la evaluación individual de la vida personal y familiar, como ciertas orientaciones hacia la sociedad están asociadas con el poder personal subjetivo, lo que reafirma que éste no se construye aisladamente de la sociedad ni se ejerce fuera de ella. Antes bien, estos resultados

nos indican que el poder personal subjetivo parece expresar una determinada disposición de capacidades subjetivas de acción y, al mismo tiempo, parece servir de antecedente a las disposiciones que los individuos muestran para actuar en la sociedad.

en la casa. Eso no deja de preocuparles, pues en el futuro su poder podría reducirse aun más.

**“Lo encuentro terrible, porque si nunca hemos sabido mandar hasta ahora, de aquí p’adelante, menos. No vamos a sacar ni la voz cuando nos pase por encima el otro”.**

(Grupo hombres, GSE medio)

Pero se desarrolla también una mirada positiva, de modo que el habla sobre el mando y la

obediencia deriva en una conversación sobre el establecimiento de dinámicas cooperativas y reflexivas en la pareja y al interior del hogar.

A pesar de que aceptan nuevas distribuciones en el poder real, los hombres no renuncian a mantener la dimensión simbólica de su superioridad.

**“Quiero que me vean como el que manda, pero no quiero mandar”.**

(Grupo hombres, GSE medio)

## ALGUNAS CONCLUSIONES SOBRE LAS IMÁGENES DEL PODER

---

En Chile se habla del poder. Existe un lenguaje que todos entienden, y que permite intercambiar opiniones respecto de qué le pasa a cada uno y qué pasa en Chile con el poder. Además, existe bastante consenso acerca de qué se dice cuando se habla del poder.

Pero la conversación se complica cuando hay que hablar sobre cómo éste se organiza. El habla se vuelve pasiva, como si designara un objeto sobre el cual no puede incidir. Toda la proactividad que revela la conversación sobre el poder como empuje para llevar adelante los proyectos personales, parece devenir en impotencia cuando hay que hablar del contexto en el que esos proyectos deben llevarse a cabo.

El punto de vista de la mayoría de las personas que participó en las conversaciones define el poder como sus ganas de ser más y mejores. Poder es el “empuje” de las personas, y su dimensión estructural y su organización social son entendidas como el escenario en el que esas ganas pueden realizarse o frustrarse.

**Desde esa perspectiva, surge de las conversaciones una cierta coincidencia que en sus trazos gruesos no se ve afectada por las diferencias sociales: la cultura, las relaciones sociales y la institucionalidad que definen la distribución y el uso del poder en la**

**sociedad chilena constituyen un obstáculo para realizar el proyecto personal de ser más y mejor.**

Las diferencias sociales se expresan al interior de esa conclusión común: entre los excluidos eso significa imposibilidad y falta de sentido de los proyectos mismos; entre las clases medias, un agobio por articular la realización precaria del proyecto personal y la adaptación a las condiciones sociales requeridas para satisfacer los niveles mínimos de integración; y, para la clase alta, la tranquilidad de saber que esa contradicción no afecta mayormente sus proyectos personales, aunque dificulte la construcción de un proyecto-país.

Especialmente entre los excluidos y la clase media, este enunciado se vive con malestar, pues supone el abuso de quienes dominan el orden social. Este malestar larvado no conduce a la rebelión, pero se expresa como desquite y resentimiento, los cuales no hacen más que profundizar sus causas.

Sin embargo, las conversaciones también señalan que se trata de una situación en cambio. En la familia y en las relaciones de género —y, para algunos, también en el ámbito del trabajo—, se estaría avanzando hacia un tipo de relación más horizontal. Mientras más bajo el estrato de las personas, menor es su percepción de este cambio.

Lo anterior sugiere que la transformación de las relaciones de poder requiere también de un trabajo sobre el habla del poder. El tema no sólo debe ser puesto sobre la mesa del hogar, sino especialmente en el escenario público. Diversos estudios han señalado la dificultad histórica de este debate, debido

al fuerte temor al conflicto que prevalece entre los chilenos. Con todo, como se verá más adelante los datos de este mismo Informe muestran que esto está cambiando aceleradamente. Ha llegado la hora de hablar del poder.



## CAPÍTULO 4

### IMÁGENES DEL PODER EN LA ENCUESTA

Los imaginarios del poder no surgen desde la nada. Son historias personales y colectivas que van decantando en relatos más o menos organizados y perdurables. Ellos dependen en gran parte del lugar social de origen y de las experiencias acumuladas por los grupos sociales que los portan. Como son un producto de la vida social, llevan en sí mismos las trazas de su estructura social y su cultura. A su vez, los imaginarios influyen sobre las actitudes y formas de acción particular de los grupos sociales. Interesa en este punto detectar las características de los grupos que sustentan los diversos imaginarios,

y a cuáles capacidades y disposiciones de acción están asociados.

Desde el punto de vista de la investigación empírica, los imaginarios sobre el poder aparecen como conformaciones particulares dentro de una constelación muy amplia de variables. Para poder hacer algunas agrupaciones básicas de esas variables y representar con ellas las diferencias más importantes entre los imaginarios del poder, los métodos cuantitativos se revelan como los más adecuados. Si bien no permiten detectar los contenidos de los imaginarios con toda la complejidad que lo hacen

los métodos cualitativos, ayudan a detectar las formas empíricas de su distribución en la población y sus asociaciones con otros fenómenos. En este apartado, y a partir de la Encuesta PNUD 2004, se describirán las formas predominantes de imaginar el poder, su funcionamiento, sus consecuencias sobre la vida social y personal, y su peso relativo dentro de la sociedad.

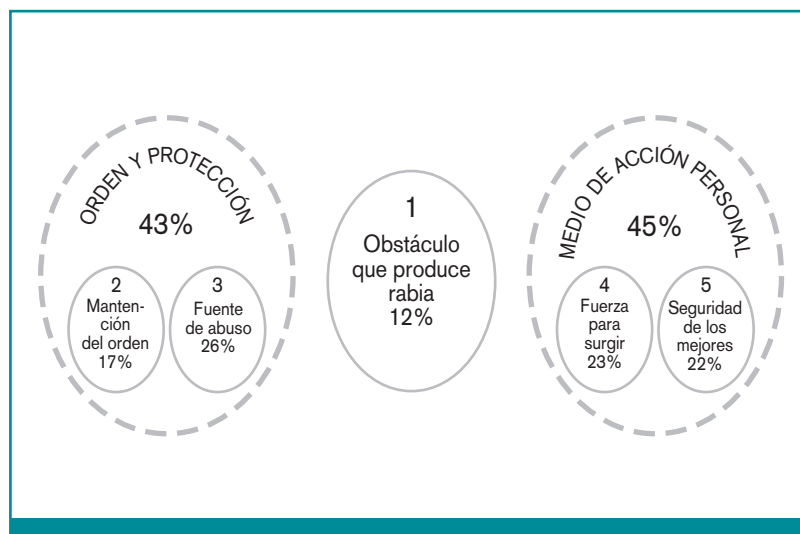
Con este fin, se definió un conjunto específico de preguntas, con las cuales se procedió en tres pasos. Primero, y con base en los estudios cualitativos preliminares, se estableció un grupo reducido de preguntas que caracterizarían aspectos centrales de los respectivos imaginarios del poder. Segundo, se procesaron esas preguntas mediante técnicas multi-variantes para detectar las agrupaciones con mayor coherencia y significación interna, y mayor diferencia externa. Esto arrojó cinco grupos significativos. Tercero, se procedió a correlacionar cada uno de esos grupos con otras variables de la encuesta, para determinar el tipo de imágenes de mundo, de identidad, de organización de la sociedad, de capacidades y disposición a la acción con los que se relaciona cada uno de los cinco imaginarios detectados.

Por la forma de su construcción, los grupos que se obtienen del análisis cuantitativo no necesariamente coinciden con las distinciones resultantes del análisis cualitativo presentado más arriba. Ambas técnicas reconstruyen la realidad desde puntos de vista diferentes; aun cuando, como se verá, describen el mismo sustrato de las significaciones del poder.

El análisis de la muestra nacional permite detectar tres imaginarios distintos. Al interior de dos de ellos pueden distinguirse a su vez algunas variantes. Lo que define las diferencias principales entre ellos es el tipo de función que se le asigna al poder, el principio que organiza el mundo social y la posición que los encuestados se asignan en él. Un primer grupo se define como dentro de un mundo de poder, al que se subordina; un segundo, como fuera de ese mundo y rechazándolo; y el tercero, se percibe como un actor que define en gran medida la forma del mundo en el que vive y que usa el poder proactivamente para sus fines.

Si puede identificarse un eje de continuidad entre estos tres grupos, es aquél que va desde la subordinación a la primacía del orden (en un extremo) hasta la primacía de la persona sobre un orden subordinado de medios para la acción (en el otro). Como puede verse, se trata de diferencias muy fundamentales y, que en algunos aspectos siguen de cerca las diferencias que se producen en sociedades de modernización cultural acelerada. En este aspecto, las agrupaciones de la Encuesta ratifican el criterio de formación de los imaginarios en los grupos de conversación. Apoyados en estos rasgos generales, se describirán a continuación los tres grupos, sus variantes internas y sus diferencias externas.

GRAFICO 8  
Imaginarios del poder



**VARIABLES-BASE DE LOS GRUPOS DE IMAGINARIOS DEL PODER:**

- Sensaciones que provoca la palabra poder
- Sentido de utilidad personal del poder
- Sentido de utilidad social del poder
- Carácter adquirido o adscrito del poder
- Factores que facilitan la realización de proyectos personales
- Orígenes del liderazgo legítimo
- Primacía de los fines o de los medios en la legitimidad del liderazgo

## EL PODER ES UN OBSTÁCULO QUE PRODUCE RABIA (GRUPO 1)

---

Los integrantes de este grupo establecen una fuerte distinción entre sí mismos y el mundo en el que viven. Respecto de sí mismos, se definen por la demanda de libertad para actuar, y por un cierto grado de autoestima y disposición al emprendimiento. Pero sienten que viven en un mundo definido por relaciones de poder que limitan la libertad y generan abusos. Ese orden del mundo no es natural, sino producto arbitrario de quienes se han apropiado del poder; obstaculizando, creen, el desarrollo de sus propias capacidades. Sólo la confianza en sí mismos les permite realizar los proyectos personales. Quisieran tener más poder, entendido como capacidad de acción personal; pero no lo tienen, y no quisieran vivir en un orden de relaciones asimétricas y abusos que limite su acción y libertad (aunque inevitablemente lo hacen).

De la misma manera que oponen y distinguen el mundo propio y el del poder, establecen también una distinción entre las relaciones y orientaciones de ambos. El orden del poder está definido por las instituciones, los líderes y las autoridades. De ellos no se espera ninguna ayuda. El mundo propio, en cambio, está definido por las relaciones más cercanas, la familia y los amigos; y se confía en ellos como apoyo para los proyectos personales.

Creen no tener la posibilidad de realizar sus

proyectos si juegan con las reglas del mundo del poder: siempre saldrían perdedores o tendrían que renunciar a su libertad. Por ello, su actitud no es sólo crítica del poder, sino que sobre todo buscan defenderse de él. Lo hacen, primero, negándole toda función positiva al poder social (la palabra con que lo describen es “abuso”, y los sentimientos que les provoca son “rabia y frustración”); segundo, marginándose de él: tienden a no estar inscritos en los registros electorales y a no posicionarse en ningún sector en mayor medida que los restantes grupos. Aunque la política no les interesa y creen que los políticos son inútiles, valoran la democracia como modo de proteger la libertad. En general, aunque este grupo no espera cambiar el mundo —pues cree que las instituciones son impermeables, y los líderes, sordos—, está dispuesto a enfrentarse a los poderosos si éstos pretenden abusar de él.

No se sienten subordinados a las reglas del mundo del poder, y tienden a manejarse pragmáticamente con ellas. Las autoridades merecen respeto si se lo ganan, y las leyes deben ser atendidas sólo si sirven a los propios propósitos.

Este grupo pesa un 12% en el conjunto de la población, y está principalmente formado por hombres jóvenes, solteros, de estrato medio-bajo, no creyentes y con un grado medio de individualización.

## EL PODER ES ORDEN Y PROTECCIÓN CONTRA EL ABUSO (GRUPOS 2 Y 3)

---

Quienes se orientan por este imaginario, sienten que viven en un mundo definido por un orden natural de relaciones entre desiguales. Poder no es sólo aquello que poseen los que mandan; poder es también lo que mantiene al mundo en orden. El rol

de los que mandan es, por eso, mantener el orden del mundo; y ese papel no se adquiere en función de cualidades y méritos personales: se posee desde el nacimiento por la posición que se ocupa en la estructura asimétrica de la sociedad.

Los portadores de este imaginario se definen en una posición subordinada dentro de ese orden. Ellos no tienen capacidad por sí mismos para ordenar el mundo, y en uno desordenado serían los primeros perdedores. Por eso buscan la mantención de las relaciones de poder, porque ellas les proveen de estabilidad. Por lo mismo, le temen al conflicto y a los cambios bruscos.

Estas personas creen que el poder es ambiguo: así como puede crear orden y estabilidad de las identidades, puede también conllevar abuso y arbitrariedad. Por eso viven con temor de los poderosos, aunque les temen tanto como los necesitan. Sólo pueden vivir con cierta seguridad en el orden impuesto; pero, por el modo de vivir en ese orden, están sujetos al abuso. En este imaginario, la ambigüedad del poder se conjura con el “respeto”, y con la idea de que la subordinación no da derecho a la arbitrariedad, sino más bien a obligaciones recíprocas. Sienten que tienen pocos aliados, tanto de tipo institucional como personal. Por eso tienden



a ver en la estabilidad del orden y en la mantención del respeto su principal recurso de acción.

A este grupo pertenece, con mayor o menor intensidad según sus características personales y sociales, aproximadamente el 43% de la población. Corresponde principalmente a estratos pobres y

CUADRO 13  
Función del poder según grupos de imaginarios de poder (porcentaje)

¿Para qué cree usted que existe el poder en una sociedad?	Grupos de imaginarios de poder					Total
	1	2	3	4	5	
Para conseguir el progreso	2	6	9	38	52	24
Para que haya orden y no se pierda el respeto	7	72	44	25	39	39
Para evitar que unos abusen de otros	6	20	46	34	8	26
No debería existir el poder	81	2	1	2	1	11
NS-NR	4	0	0	1	0	0
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaborado sobre la base de Encuesta Nacional PNUD, 2004.

CUADRO 14  
Orientaciones democráticas: comparaciones entre elites (porcentaje)

¿Para usted el poder es...?	Grupos de imaginarios de poder					Total
	1	2	3	4	5	
Una cualidad que tienen algunas personas según el medio en que nacieron	31	71	45	8	36	37
Una cualidad que cualquier persona puede adquirir	66	28	54	92	64	62
NS-NR	3	1	1	0	0	1
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaborado sobre la base de Encuesta Nacional PNUD, 2004.



medio-bajos, a adultos y adultos-mayores. En general, son personas con baja individualización, un horizonte presentista en la definición del sentido de su actuar, un alto grado de desconfianza interpersonal y escasa sociabilidad primaria y participación organizacional.

Dentro de este grupo pueden distinguirse dos subgrupos:

**a. El poder es mantención del orden** (grupo 2). Se trata de aquellas personas que ponen énfasis en el papel estabilizador del poder. La palabra con que identifican el poder es “orden”, y las emociones que les produce su mención son positivas (tales como “esperanza” y “confianza”). Tienden a ser legalistas, y afirman que deben mandar aquellos que por tradición siempre lo han hecho. Fundan el respeto en la tradición.

Este subgrupo corresponde al 17% de la muestra. Se trata preferentemente de hombres mayores de 55 años. Tienen algo más de autoestima y algo menos de temor al conflicto que el otro subgrupo. En política, su actitud es de participación formal de acuerdo a las obligaciones legales, pero distante respecto de los contenidos.

**b. El poder es fuente de abuso** (grupo 3).

Aquí se ubican aquellas personas que, dentro de este primer grupo general, tienden a poner énfasis en la ambivalencia del poder. Le temen al abuso que puede provenir de las relaciones asimétricas entre quienes mandan y quienes se les subordinan. Creen necesitar ese orden para vivir, pero buscan protección ante sus excesos. Correspondientemente, sus emociones hacia el poder son más bien negativas: les produce temor; y la palabra con la que lo identifican es “dominación”, antes que “orden”. Tienden a ser más pragmáticos y menos legalistas que el subgrupo anterior, pues parecen tener presentes las dos caras del poder. Confían en él no por tradición, sino porque valoran su rendimiento. Creen, por lo mismo, que los que mandan tienen que ganarse el respeto de los demás. Asimismo, creen que deberían mandar quienes pueden producir las condiciones de la seguridad: riqueza para el país y trabajo para las personas.

Este subgrupo corresponde al 26% de la muestra. Está conformado tendencialmente por mujeres casadas. En política, su actitud es de indiferencia en los contenidos y de marginación en la participación.

## EL PODER ES UN MEDIO DE ACCIÓN (GRUPOS 4 Y 5)

---

Para los integrantes de este grupo, el fundamento del mundo no son las relaciones asimétricas, sino la acción autónoma de los individuos. Por lo mismo, tienden a pensar el mundo en un sentido más político o empresarial; es decir, como el fruto de esfuerzos y conflictos en la realización de proyectos. El mundo aparece aquí como un hecho no natural, sino construido y cambiante.

Por lo mismo, no perciben la sociedad como un orden de asimetrías ni se piensan a sí mismos como subordinados, sino más bien como dotados de altas capacidades de acción. Poseen una autoimagen de cierta superioridad, diferencia que

justifican de manera meritocrática; es decir, basada en capacidades propias, especialmente las de tipo técnico y profesional.

Este grupo representa aproximadamente al 45% de la población. Tienden a ser adultos jóvenes, en los tramos más altos de educación, y pertenecen a los estratos medio y alto de la sociedad. Son personas que tienen una imagen positiva del poder (las emociones con que lo asocian son “esperanza” y “confianza”); no tanto porque confíen en que alguien o alguna institución acudirá en su ayuda, sino porque creen poseer el poder suficiente para realizar por sí mismos sus proyectos. Se trata de personas

con alta individualización y con una temporalidad futurista en el modo de definir sus horizontes de acción. Tienden a confiar en los demás y tienen mayor sociabilidad primaria. En general, se sienten satisfechos con su vida.

Dentro de este grupo pueden distinguirse dos subgrupos:

**a. El poder es la fuerza para surgir** (grupo 4). En este subgrupo participan aquellas personas que, de acuerdo a la tendencia de definir el poder como un instrumento positivo de la acción personal, perciben algunas ambivalencias y poseen algo más de inseguridad que el otro subgrupo. Han experimentado sus capacidades personales como un medio exitoso para ascender socialmente y mejorar sus condiciones de vida, lo cual les ha llevado a definir el mundo como algo relativamente permeable. Pero saben que su posición actual y sus posibilidades futuras no dependen sólo de sí

misimos. Detectan que en el mundo en el que viven hay poderes que no manejan y que pueden alterar arbitrariamente una situación y que eso podría perjudicarlos.

Poseen menos poder subjetivo que el otro subgrupo, y sienten por ello que no definen del todo el escenario en el que actúan. Por eso, si bien identifican el poder con “realización”, no esconden que en él hay también “dominación”. Tal vez por ello afirman que el poder, aparte de una capacidad de acción, es también y en menor medida una protección contra los abusos. Esto los lleva a estar más dispuestos a la subordinación que el otro subgrupo, y menos dispuestos a enfrentar conflictos con sus superiores.

Este subgrupo corresponde al 23% de la población. Se trata, principalmente, de hombres y mujeres casados y de estrato socioeconómico medio.

CUADRO 15

**¿Qué elementos ayudan más a que las personas puedan cumplir los proyectos que se proponen? (porcentaje)**

	Grupos de imaginarios de poder					Total
	1	2	3	4	5	
Personales (educación, confianza en uno mismo)	66	49	55	89	80	69
Relacionales (dinero, amigos, grupo social de origen)	33	51	45	11	20	31
NS-NR	1	0	0	0	0	0
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaborado sobre la base de Encuesta Nacional PNUD, 2004.

CUADRO 16

**¿Quiénes son los que, principalmente, deberían tomar las decisiones? (porcentaje)**

	Grupos de imaginarios de poder					Total
	1	2	3	4	5	
Los que por tradición siempre lo han hecho	1	29	1	0	0	5
Los que tienen los conocimientos técnicos para hacerlo	37	35	43	36	60	43
Los que la mayoría ha elegido	23	24	14	34	11	21
Los que pueden crear riqueza y dar trabajo	22	5	33	15	27	21
Los que la ley designa para hacerlo	14	6	9	14	2	9
NS-NR	3	1	0	1	0	1
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaborado sobre la base de Encuesta Nacional PNUD, 2004.

**b. La seguridad de los mejores** (grupo 5). Este segundo subgrupo se caracteriza por una mayor seguridad en la capacidad para realizar sus proyectos. Es el grupo que muestra el mayor grado de poder subjetivo dentro de la muestra, lo cual los lleva a desarrollar un mayor sentido de la autonomía y disposición a defender sus derechos.

Los miembros de este subgrupo poseen una actitud fuertemente proactiva y emprendedora. Manifiestan el sentido temporal más futurista de toda la muestra. Su definición del poder es “realización”.

Su actitud segura les permite observar el lado positivo de la vida social. Exhiben mayor

sociabilidad primaria que el subgrupo anterior, y perciben más que ellos la necesidad de un proyecto colectivo. De hecho, creen que uno de los problemas del país es la ausencia de liderazgos y proyectos colectivos, los cuales definen en un sentido tecnocrático, proyectando así su propia autovaloración. Consecuentemente, manifiestan la más alta disposición a ser dirigentes sociales y un alto interés en los temas políticos. Es el grupo que muestra el mayor apoyo a la democracia. Creen fuertemente que el poder sirve para conseguir el progreso de la sociedad.

Este grupo corresponde al 22% de la población. Sus miembros tienden a ser hombres solteros, de entre 35 y 44 años, y estrato medio y alto.





## CAPÍTULO 5

### CONCLUSIÓN: ASINTONÍA ENTRE PODER PERSONAL Y ORGANIZACIÓN SOCIAL

Al analizar el conjunto de grupos y su asociación con otras variables de la muestra, y considerando los resultados de los estudios cualitativos, pueden sugerirse algunas conclusiones.

Se constata, por ejemplo, que los imaginarios del poder no son fenómenos aislados, sino que están asociados a la organización cultural general de la sociedad y reciben la influencia de los cambios que la afectan. Al mismo tiempo, están asociados a las diferencias de integración estructural de las personas a la sociedad, medida de acuerdo al acceso a la educación, el nivel de ingresos y el grado de

participación social. **Los imaginarios del poder se inscriben en el marco más general de las identidades y las diferenciaciones al interior de la sociedad. Al igual que éstas, hoy se ven influidos por la modernización cultural.** Lo anterior resulta relevante para este Informe en un doble sentido. Por una parte, la reflexión sobre los imaginarios del poder debe tomar en cuenta su imbricación en los distintos ámbitos y procesos de la sociedad, incluyendo el diseño de aquellos programas de educación cívica que apunten a la transformación de la cultura política para hacer de ella un soporte de la democracia.

Por otra parte, debe considerarse la importancia que los imaginarios del poder tienen para el Desarrollo Humano. En efecto, el análisis revela que ciertas disposiciones a la acción y a las relaciones sociales están condicionadas por el tipo de imaginario que las orienta y da sentido. Hay variables (como el sentido de temporalidad, la autoestima, la sociabilidad, la valoración de la democracia y otras) que están asociadas a los distintos imaginarios del poder. Sin llegar a establecer relaciones causales unívocas, puede afirmarse algo que es central para el mensaje de este Informe: **los imaginarios forman parte efectiva de la capacidad de acción de las personas, y no cualquier imaginario resulta empoderador ni favorable para el Desarrollo Humano del conjunto de la sociedad.** Hay imaginarios que predisponen una seria autolimitación de capacidades en unos, y una arbitraria apropiación de capacidades en otros; especialmente, aquellos construidos en la idea de que sólo puede producirse orden social en una organización vertical que fije autoritarismos y sumisiones.

El análisis conjunto de los estudios cualitativos y cuantitativos muestra que la organización y distribución del poder de la sociedad puede facilitar u obstaculizar el incremento y realización de las capacidades personales y grupales. Pero también lo muestra como un orden de garantías y contrapesos que permite asegurar la vigencia de los derechos, limitar las desigualdades arbitrarias y proteger contra los abusos. Es por esta razón que resulta relevante considerar críticamente el tipo de organización social del poder que pueda servir en mayor grado como estímulo al Desarrollo Humano y la protección contra las injusticias.

Los antecedentes empíricos expuestos muestran cierta coincidencia en el sentido del poder: **la organización actual del poder social tiene un fuerte rasgo autoritario y verticalista, y es un obstáculo para la realización de las capacidades personales. Existe una cierta asintonía entre el acelerado proceso de conquista de autonomía y autoestima por parte de las personas, y la mantención de una institucionalidad y cultura autoritarias.** Pese a ello, se percibe que los recientes cambios en el país han comenzado a transformar esta situación, en un sentido más igualitario.

Esta asintonía es vivida con malestar por sectores cuantitativamente importantes de la población, que reaccionan con conductas de desquite o de legitimación de la ilegalidad. La rabia contra la experiencia de abuso atribuida a un poder autoritario genera un potencial de anomia social larvada.

Tales antecedentes sugieren que se requiere de un trabajo social con los imaginarios del poder. Pero los imaginarios no se cambian a voluntad. Dependen de experiencias reales que están delimitadas por marcos institucionales, símbolos y lenguajes predominantes, y hábitos persistentes. El trabajo cultural sobre el poder (como ocurre, por ejemplo, con el aprendizaje de derechos en la educación cívica escolar) tiene sentido si al mismo tiempo se crean instituciones, lenguajes y prácticas que validen y promuevan el ejercicio de nuevos significados del poder.

La siguiente parte de este Informe mostrará, precisamente, el verdadero efecto de los marcos objetivos de la sociedad sobre la búsqueda de las personas por superarse y ser más.





## PARTE 4

### PODER E INSTITUCIONES PARA EL DESARROLLO HUMANO



# DESARROLLO HUMANO EN CHILE: EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES

---

El poder se ejerce siempre dentro del marco de las instituciones. La sociedad necesita garantizar una mínima coordinación de acciones, y ésta es más fácil si las relaciones se institucionalizan y crean un espacio relativamente predecible de “reglas del juego”. Pero las instituciones son algo más que el reflejo de los actos habituales de las personas y de las relaciones de poder imperantes. La institucionalización crea realidades y capacidades de acción y al establecer reglas para las relaciones sociales facilita también el surgimiento de los actores que esas relaciones requieren.

Aquí se utiliza dicha perspectiva para analizar tres campos de acción, centrales para la construcción del Desarrollo Humano: la educación, el emprendimiento y la protección social. De cada uno se extraen lecciones que permiten comprender mejor el papel que desempeñan las instituciones sociales en el marco de las relaciones concretas de poder, al momento de plantearse transformaciones cuyo norte sea la ampliación del Desarrollo Humano.

En primer lugar, el análisis del proceso de Reforma Educacional muestra que para lograr los resultados de equidad y excelencia es necesario coordinar los esfuerzos de los diversos actores del sistema escolar, pero tomando en cuenta que existen intereses que pueden ser divergentes. Se plantea en este capítulo que es preciso tener un proyecto común de escuela que movilice las energías de profesores, alumnos, familias y directivos y que también instale el tema pedagógico en las conversaciones internas y construya un liderazgo capaz de forjar una comunidad escolar comprometida.

Al mismo tiempo, resulta fundamental apoyar estos procesos en nuevas instituciones que faciliten la construcción de redes en torno a la escuela, y genere así nuevas capacidades colectivas. Un ejemplo son los Consejos Escolares, los cuales alterarán la actual estructura de poder al interior de la escuela, otorgando nuevos derechos y responsabilidades a profesores y familias.

En segundo lugar, se analiza la situación del emprendimiento económico en Chile. Se constata que el entusiasmo y las ganas de emprender requieren instituciones y políticas que favorezcan su concreción. Posiblemente, muchas de las barreras que hoy enfrentan las Pymes son responsabilidad del entorno normativo y legal en el que deben desenvolverse. Para esto debe comprenderse que los sesgos institucionales contra el pequeño emprendimiento, el abuso derivado de la concentración económica y el burocratismo no sólo conspiran contra el desempeño económico, sino que afectan el desarrollo democrático.

Los desafíos competitivos que hoy enfrenta la economía chilena son conocidos, y se intensificarán en el futuro. Los mayores acuerdos comerciales de integración presentan grandes posibilidades para los emprendedores de todo tipo. El desafío es desarrollar nuevas capacidades para aprovechar en plenitud las oportunidades abiertas. Entre éstas se cuentan la construcción de una mirada de largo plazo para el sector, la mejor coordinación de políticas e instituciones, la potenciación de nuevos actores sociales y el fomento de la asociatividad.

Finalmente, se estudian diversos ámbitos de protección social en Chile y su relación con el poder y el desarrollo humano. Los antecedentes disponibles muestran, en primer lugar, que existe un amplio segmento de la población chilena que no accede a ciertos elementos de protección social; o, si lo hace, los beneficios que obtiene son insuficientes e irregulares. En segundo lugar, y en parte como antecedente de la situación previa, se observan en los sistemas de protección social importantes asimetrías de acción, producto tanto de la existencia de un poder atomizado de los individuos como de un poder concentrado de quienes controlan los sistemas privados de protección en salud y previsión.

Superar estas falencias es un desafío enorme para el país, y hacerlo extenderá el poder de los chilenos para conducir sus vidas con mayor seguridad. En

un contexto de crecientes incertidumbres, avanzar en esta tarea se hace cada vez más acuciante. Para ello, no sólo se requiere de creatividad y audacia en el diseño de nuevas fórmulas y mecanismos que aporten respuestas técnicas a interrogantes aún no resueltas. También deben enfrentarse importantes intereses, algunos de los cuales surgieron y se fortalecieron en el seno de la misma institucionalidad que hoy se busca modificar.

El análisis de estos tres ámbitos nos permitirá comprender los obstáculos y desafíos que toda iniciativa de transformación social debe enfrentar, delineando las restricciones y oportunidades que presentan, los actores que intervienen y los intereses que en ellos se encarnan. En otras palabras, ofrecen claves sobre la incidencia que tienen las relaciones de poder en la capacidad de la sociedad para autodeterminarse.

Ante todo, estos ámbitos nos plantean que la expansión del Desarrollo Humano en Chile requiere asumir el desafío de modificar la manera en que hasta hoy se articulan las relaciones de poder, si lo que se busca es alcanzar una sociedad integrada y potente.

El Informe plantea la necesidad de aumentar el poder social para incrementar el Desarrollo Humano. La duda que siempre subyace es cómo hacerlo. Es en ese sentido que resulta útil no perder de vista el papel que puedan desempeñar las instituciones, en conjunto con los otros aspectos analizados en este Informe. A partir de ellas deberá fomentarse que la sociedad misma cree las instancias formales de acción que sirvan de protección y estímulo para un despliegue más equilibrado de capacidades individuales y colectivas.



## CAPÍTULO I

# CREACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE PODER EN LA ACCIÓN ESTATAL: LA REFORMA EDUCACIONAL

## INTRODUCCIÓN

---

*“Yo creo que la forma más como objetiva de llevar a cabo los proyectos de uno es como superándose, estudiando. Estudiar y salir más adelante por ese lado, porque uno piensa: ¿Cómo gano más plata?...”*

(Mujer, GSE bajo)

*“Pero igual tengo mi sueño de seguir estudiando. Quiero ser alguien más y quiero seguir estudiando, eso también es*

*un proyecto. Capaz que no sea tan largo, pero también tengo mi proyecto de seguir estudiando...”*

(Hombre, GSE bajo)

*“Yo no tengo estudios, le dije, pero todos mis hijos los tienen, porque eso es lo que uno más quiere: que no sean igual que uno”.*

(Mujer, GSE bajo)

Los anteriores testimonios reflejan la importancia que las personas le otorgan a la educación. Ésta es vista como un medio de ascenso social, pero también como una fuente desde la cual se nutre la dignidad propia y la de la descendencia. Como lo muestra el gráfico adyacente, la población considera la educación como la principal herramienta para poder llevar a cabo sus proyectos.

La educación es un recurso clave para el empoderamiento personal, en tanto otorga capacidades fundamentales para que un individuo pueda desenvolverse en la sociedad y aportar productivamente. Diversos estudios han demostrado la estrecha relación positiva entre el nivel educacional, y el tipo de empleo y nivel de ingresos a los que se puede aspirar.

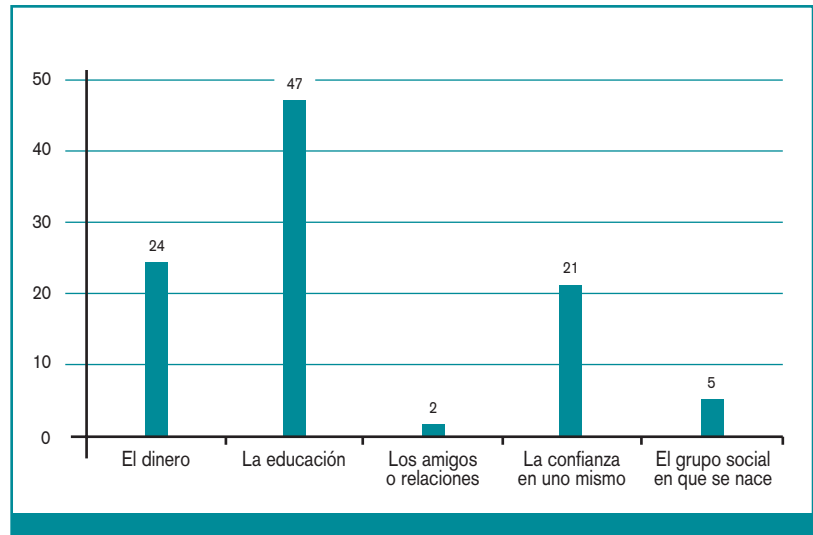
También desde un punto de vista objetivo, la educación habilita a las personas a desenvolverse como ciudadanos. A través suyo, los individuos adquieren la capacidad de comprender e interpretar los mensajes y argumentos que se esgrimen en las deliberaciones públicas sobre los temas que inciden en los destinos de la sociedad o de sus propias vidas.

En términos subjetivos, la educación fortalece la autoestima y la seguridad en las propias capacidades. Por el contrario, un bajo nivel de educación suele ser procesado como un antecedente de inferioridad en las relaciones interpersonales.

En torno a la valoración de la educación se unen los intereses personales y los del conjunto de la sociedad. Alcanzar más y mejor educación es una clave del empoderamiento personal, pero también es visto como un aspecto fundamental para promover el desarrollo del país, tal como lo ilustra el debate nacional al respecto. En ese sentido, el alza del nivel de educación de la población surge como un proyecto unificador.

Sin embargo, la educación es también un campo de disputa y ejercicio de poder. Lo primero, en razón del alto valor funcional que ha adquirido

GRÁFICO 9  
Elementos que ayudan a cumplir los propios proyectos (porcentaje)



Fuente: Encuesta Nacional PNUD, 2004.

para el éxito en el despliegue de los proyectos y aspiraciones personales, lo cual produce tensiones entre quienes se sitúan del lado de los beneficiarios del sistema y quienes se encuentran junto a los proveedores, respecto de temas como la calidad y la pertinencia del proceso educativo. Lo segundo, pues la educación ha sido tradicionalmente un espacio de disputas ideológicas, dado su papel en la formación de valores y sentidos en los educandos.

Considerada la educación como factor de empoderamiento personal y social, tanto como en su constitución de espacio de conflicto, este capítulo propone analizar los cambios introducidos al sistema educacional chileno desde la década de los ochenta; atendiendo a los resultados obtenidos en materia de equidad y calidad, la formación y el posicionamiento relativo de los actores del sistema, y la dinámica del mismo. A través de este análisis se pretende mostrar que, para abordar con éxito los desafíos que enfrenta la reforma educacional en Chile, es necesario entender los intereses, lógicas de acción y mecanismos de relación de los actores del sistema. Tal comprensión es clave para que la política pública obtenga los resultados que actualmente se propone en materia de calidad educacional.

# EL PISO DE OPORTUNIDADES Y LOS NUEVOS DESAFÍOS

Uno de los principales logros obtenidos en los últimos años ha sido la expansión del acceso a la educación. Cumpliendo la aspiración planteada a mediados de la década de los sesenta, la cobertura en enseñanza básica está cercana al 100%, mientras que la cobertura en educación media aumentó desde un 80% en 1990 a casi 93% el año 2003 (CASEN, 2003).

El mayor acceso a la educación refleja, fundamentalmente, la incorporación de los sectores más pobres, y la disminución de las tasas de deserción escolar en esos mismos sectores. Tal como lo muestra el gráfico 10, ello ha permitido disminuir de manera significativa las diferencias de cobertura de educación media entre los segmentos más pobres y más ricos de la sociedad chilena. Este impulso debiera verse reforzado por la aprobación de la reforma constitucional que instaura la enseñanza media como un derecho, y obliga en consecuencia al Estado a asegurar su cumplimiento.

El avance en el acceso a la educación ha sido acompañado por un aumento significativo de los recursos materiales y el equipamiento necesarios para mejorar las condiciones de estudio de los

alumnos. Con el fin de alcanzar la jornada escolar completa, no sólo se han construido nuevas escuelas, y ampliado y modernizado otras; también se han aumentado las raciones alimenticias en 3,5 veces desde 1990. Además, se le ha dado acceso a informática educativa al 90% de los estudiantes, a través de la dotación de computadores (red Enlaces), textos y materiales didácticos, equipos audiovisuales, etc. Asimismo, los estudiantes tienen entre 200 y 250 horas más de clases gracias al programa de Jornada Escolar Completa.

El incremento en recursos y materiales educativos ha ido acompañado de una creciente preocupación por las metodologías de enseñanza y aprendizaje, respecto de las cuales se han impulsado varios cambios. Sin embargo, los logros en este plano son más difíciles de evaluar, pues las modificaciones sugeridas por el Ministerio de Educación no han sido implementadas de manera homogénea en todas las escuelas ni por todos los profesores. Éste es un campo en el que la capacidad de control de la autoridad es sensiblemente menor. Estudios señalan que las prácticas docentes han comenzado a transformarse, pero sólo para una minoría de profesores (Bellei, 2001).

La mayor parte de la población del país parece percibir estos esfuerzos. Según los resultados de la Encuesta Nacional PNUD 2004, una mayoría plantea que en Chile las oportunidades para educarse se han incrementado, aun cuando no todos quienes así responden hayan podido aprovechar esa expansión.

Como es de esperar, dentro del grupo que percibe mayores oportunidades para estudiar pero declara no haber accedido a ellas, existe una mayor presencia de personas mayores de 55 años (quienes, por su edad, ya no están en condiciones de aprovechar las nuevas posibilidades, y quizás tampoco tienen familiares cercanos que hayan podido hacerlo). En este grupo existe también una marcada presencia de población rural, de personas

GRÁFICO 10  
Cobertura de educación media según quintil de ingreso familiar (porcentaje)



Fuente: Encuestas CASEN 1990, 1992, 1994, 1996, 1998, 2000 y 2003, MIDEPLAN.

de grupo socioeconómico bajo y/o con bajos niveles de educación (educación básica completa o menos). Es entre estos sectores más postergados de la sociedad donde aún se enfrenta el desafío de expandir el acceso a la educación.

No obstante, los mayores desafíos para la educación chilena se sitúan en el campo de la calidad. Diversos análisis comparativos muestran que el nivel de aprendizaje generado en el sistema escolar chileno es más bajo que el de los estándares internacionales a los que se aspira.

Un problema adicional de nuestro sistema escolar, y que ciertamente contribuye a que los resultados generales sean relativamente bajos cuando se comparan internacionalmente, es que se produce una marcada desigualdad en los rendimientos, demostrada por el SIMCE y otras pruebas. El gran desafío de equidad para el sistema chileno entonces, ya no es sólo asegurar el acceso a la escuela, sino además entregar una enseñanza de calidad.

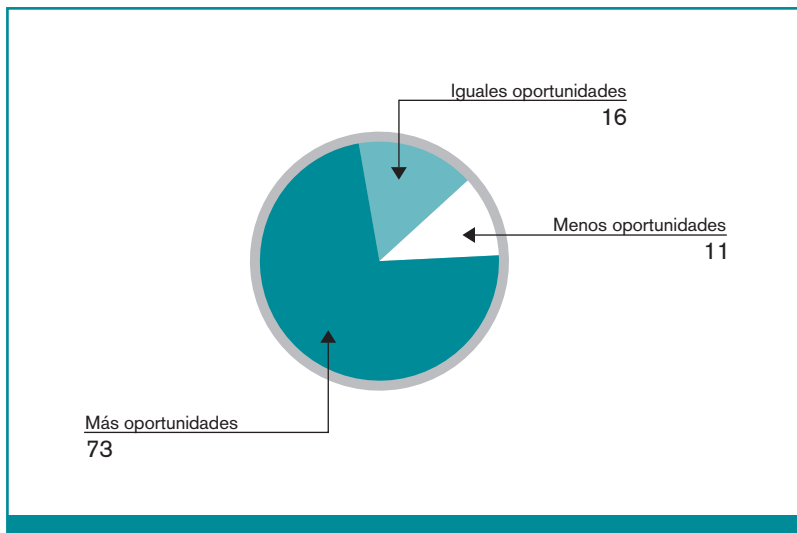
Como se observa en el cuadro 17, la diferencia en los rendimientos se relaciona tanto con el grupo socioeconómico de los estudiantes, como con el tipo de dependencia de los establecimientos a los que éstos asisten. La variable que ejerce mayor influencia es el nivel socioeconómico: los puntajes son más altos mientras más alto sea éste. Una tendencia similar se aprecia al considerar los resultados de cuarto básico del año 2002.

Los datos también muestran que el sistema escolar chileno se ha segregado, de modo que los grupos de altos ingresos envían a sus hijos sólo a colegios particulares pagados. Sin embargo, también se observa que los rendimientos más elevados los obtienen los alumnos de nivel socioeconómico medio que asisten a liceos de dependencia municipal. Ello indicaría que es posible crear establecimientos públicos de excelencia.

No hay duda de que la educación es un vehículo de movilidad social. Sin embargo, los datos expuestos muestran que el propio proceso educacional se ve afectado por la inequidad. El concepto de educabilidad introducido por López y Tedesco (2002) postula que educar es posible sólo

GRÁFICO 11

**Percepción de oportunidades para estudiar (porcentaje)**



Fuente: Encuesta Nacional PNUD, 2004.

cuando existen condiciones básicas de bienestar. La educabilidad se refiere al complejo de recursos, capacidades y predisposiciones que posibilitan que un niño o niña asista exitosamente a la escuela, y busca analizar cuáles son las condiciones sociales que facilitan ese acceso.

La falta de condiciones para educar es, según López y Tedesco, la expresión de un desajuste institucional y de la desarticulación entre familia y escuela bajo la debilitada integración social. A la familia y la escuela se les hace difícil enfrentar su responsabilidad en relación con el tema educativo. Especialmente en los sectores sociales más desprotegidos, no necesariamente cuenta con los recursos y la estabilidad requeridos como condiciones básicas de bienestar para la educación de sus hijos. La escuela, por su parte, no siempre ha podido adaptarse a modalidades educativas que compensen esa carencia. Por eso, **uno de los desafíos más importantes para la escuela es constituirse en un elemento que ofrezca a los estudiantes tener oportunidades educativas de calidad, sin importar su sector social.**

En ese sentido, una mirada comprensiva al tema educacional debe considerar la variedad de situaciones de origen, a fin de que las instituciones puedan adecuar su funcionamiento. Esta mirada amplia debe abarcar desde la atención especializada

**Resultados (puntajes promedio) SIMCE 2° Medio 2003**  
**Según grupo socioeconómico y dependencia**

Grupo socioeconómico	Lengua castellana			Matemática		
	Municipal	Particular subvencionado	Particular pagado	Municipal	Particular subvencionado	Particular pagado
Bajo	226	229	-	215	220	-
Medio bajo	238	245	-	223	235	-
Medio	273	270	-	270	265	-
Medio alto	317	289	292	347	294	301
Alto	-	-	306	-	-	325

Fuente: www.simce.cl

de aquellos alumnos con déficit en su capacidad de aprendizaje, hasta la habilitación de las familias para que participen del proceso educativo.

Elevar la calidad educacional y extenderla a toda la sociedad es, en consecuencia, un reto complejo. Requiere de la participación y coordinación de los esfuerzos de múltiples actores. Como se verá, buena parte del desafío estriba en el hecho de que los cambios experimentados por el sistema educacional chileno desde los años ochenta han vuelto aún más complejo el escenario. Se han introducido nuevos actores, a quienes muchas veces se les han asignado roles para los cuales no necesariamente están preparados ni cuentan con las herramientas para ejercerlos en propiedad. Junto con ello, los

anteriores mecanismos de coordinación han dejado de operar sin que se haya logrado reemplazarlos adecuadamente.

En ese contexto, el poder de transformación del Estado, aun a través de políticas públicas tan complejas e intensas como la Reforma Educacional, puede revelarse insuficiente para obtener los resultados esperados en esta nueva etapa, si es que no logra sumar al proceso a todos los actores. Buena parte del actual desafío para la política pública radica en dotar a los actores más débiles de nuevas herramientas para actuar, creando al mismo tiempo las condiciones que permitan que las acciones converjan hacia un objetivo común.

## REFORMAS DEL SISTEMA Y CONSTITUCIÓN DE ACTORES

Históricamente, el sistema escolar chileno se constituyó desde una visión centralizada, anclada en una fuerte institucionalidad estatal. La educación escolar era mayoritariamente pública, y la administración de los establecimientos, contratación de profesores y regulación de contenidos eran decididas por el Estado a nivel central.

La reforma educacional de los años ochenta alteró este sistema en varios sentidos fundamentales. En primer lugar, se descentralizó la administración

de los establecimientos. El Ministerio de Educación delegó en los municipios la tarea de gestionar directamente las escuelas públicas, reservándose las funciones de regulación y definiciones técnicas del sistema. En el marco del proceso de descentralización, y con el fin de cumplir esas funciones, se crearon los departamentos provinciales de educación.

En segundo lugar, para el financiamiento de todo el sistema se introdujo el régimen de subvención

por alumno (ya existía la subvención al sector privado), como incentivo a la competencia entre las escuelas públicas y privadas.

Entre otros efectos, estos cambios hicieron surgir al sostenedor privado de establecimientos educacionales como un actor cada vez más importante del sistema, y debilitaron la organización de los profesores, cuyas condiciones laborales pasaron a ser definidas por cada municipio o en la relación bilateral con los sostenedores.

Es en el marco de este nuevo esquema institucional que, desde inicios de los años noventa, se impulsó una nueva oleada de reformas educacionales, cuyos objetivos explícitos han sido mejorar la calidad y aumentar la equidad de la educación.

Estas acciones han revitalizado el papel del Ministerio de Educación como conductor del sistema, asumiendo éste con decisión el liderazgo técnico a través de la creación de programas destinados a impulsar los objetivos de equidad y mejoramiento de la calidad planteados en la política, tales como los MECE (Mejoramiento de la Calidad de la Educación), Montegrande (estímulo a establecimientos innovadores y de excelencia) y P900 (apoyo focalizado en las escuelas más débiles).

Desde el punto de vista institucional, una de las principales modificaciones fue el establecimiento del Estatuto Docente, el cual dio una renovada fuerza de negociación al Colegio de Profesores. En los últimos años también se ha hecho un esfuerzo por incorporar a las familias y la comunidad educativa como actores responsables en el logro de las metas.

Como resultado de las sucesivas reformas impulsadas durante los años ochenta y noventa, se ha conformado un sistema escolar sometido a fuerzas que muchas veces operan en direcciones contradictorias más que complementarias, sobre la base de supuestos distintos.

Por una parte, el sistema se administra de manera descentralizada, y en gran parte privatizada a través del régimen de subvención por alumno. Por otra, todo el ámbito de regulación técnico-pedagógica del sistema educativo chileno opera dentro de una lógica centralizada, en virtud de la cual el Minis-



terio de Educación diseña y promueve todas las regulaciones y programas del sistema.

El esquema de subvenciones se basa en la aplicación de la lógica de mercado al sistema educacional, asumiendo que la competencia por los recursos estimula a los establecimientos a perseguir la excelencia educacional. Dado que el financiamiento de las escuelas depende de la cantidad de alumnos que puedan retener, y que los padres y apoderados tendrían plena libertad para elegir entre establecimientos, debiera existir un incentivo para competir en el mejoramiento de la calidad.

Sin embargo, no es claro que esta lógica opere en plenitud en el sistema educacional chileno. Para que así fuese, se requeriría que las familias tuvieran las herramientas para evaluar las ofertas educacionales, que los alumnos pudieran moverse libremente entre establecimientos (incluso si éstos se ubican lejos de sus hogares) y que los buenos establecimientos contaran con vacantes permanentes, por nombrar sólo algunos factores que inciden en el problema. Por otra parte, de acuerdo a algunos estudios (Carnoy, 2000) no es claro que el sistema de subvenciones opere sobre los rendimientos a través del mecanismo esperado; lo que tiende más bien a ocurrir es una emigración de estudiantes con mayor capacidad desde el sector público al sector privado. Se produce entonces lo que se denomina *peer effects*, o efectos de los pares: en un ambiente con compañeros de mayores capacidades, el rendimiento del alumno aumenta. Aun así, Carnoy



concluye que, cuando se corrige por sector socioeconómico, el rendimiento de los alumnos de establecimientos particulares subvencionados (no religiosos) es levemente menor que el de los alumnos de colegios municipales.

La capacidad del Estado para incidir en los resultados se ve limitada por el débil nexo que existe entre el nivel central y la escuela. Tal como concluye el informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2004), no existe un sistema de supervisión que sea lo suficientemente eficiente y legitimado como para apoyar a los docentes en el mejoramiento del aprendizaje de los alumnos. El sistema ni siquiera contempla un apoyo técnico a nivel municipal ni de sostenedores privados, y los supervisores del ministerio no tienen las capacidades ni el poder necesarios para promover la implementación en la escuela de las directrices de política o propuestas técnicas. En la práctica, existe

una fuerte disociación entre quienes establecen las metas pedagógicas (Ministerio) y quienes administran los recursos (sostenedores y municipios).

En el marco de la constelación de nuevos actores surgidos a partir de los procesos de reforma, la combinación de ambas lógicas no ha logrado coordinarse adecuadamente. Tales procesos han reafirmado los intereses autorreferidos de cada uno, y el esquema de coordinación centralizada que antes ejercía el Estado no ha sido reemplazado por nuevas fórmulas capaces de alinear los intereses de los diversos actores.

De ahí, entonces, que para identificar las fuentes de los obstáculos para los cambios en el sistema sea necesario estudiar los intereses, capacidades y lógicas de acción de los actores, así como sus interacciones. Parece claro que el esfuerzo inmenso realizado hasta ahora por el Estado no ha sido suficiente.

## ACTORES DEL SISTEMA EDUCACIONAL

---

El Ministerio de Educación ha sido el principal promotor de la reforma educacional que comenzó en los años noventa. Sin embargo, se trata de un ente complejo, en el cual coexisten mundos con capacidades y orientaciones muy diversas.

Un primer elemento que se ha de tener en cuenta es que los cambios fueron impulsados y gestionados desde estructuras paralelas a la estructura institucional del ministerio, constituidas especialmente para tales efectos. Ello condujo, sobre todo en los inicios del proceso, a una fuerte escisión entre los “reformadores” y los funcionarios de planta. Los distintos niveles de sueldo, orientación política e inclinación hacia el prestigio profesional se transformaron en fuentes recurrentes de conflicto, y en un importante obstáculo para que el sentido de los cambios fuera plenamente aprehendido por todos los funcionarios de la entidad (García Huidobro, 2001). Además, esta cartera ministerial acoge a una burocracia inmensa, en la que cada equipo trabaja como una unidad con mucha autonomía y escasa coordinación con las demás.

También conspira contra la plena implementación de las políticas ministeriales el débil nexo entre el nivel central y la escuela. El último eslabón de la cadena pública lo encarna el supervisor, cuyo poder de incidencia en las escuelas es exiguo, y quien, en muchos casos, no tiene una preparación adecuada para promover los cambios buscados.

Existe consenso en que son los **profesores** el actor de mayor relevancia para la implementación del cambio. Sin embargo, el proceso de reforma no incorporó plenamente a los docentes en el diseño y la definición de los mecanismos para su ejecución. Tampoco el discurso sobre los cambios logró integrarlos de manera efectiva. Como consecuencia, una parte importante de los docentes se ha sentido excluido de las reformas, o, peor, las ha percibido como una amenaza.

Por otra parte, en no pocos casos la sobrecarga de labores, o las falencias de gestión y liderazgo en las direcciones de los establecimientos, han impedido que

los docentes cumplan con las crecientes expectativas, tanto de autoridades como de usuarios.

Con o sin razón, la opinión pública percibe que, aunque fundamentales para una educación de mayor calidad, los profesores han sido más bien una piedra de tope a los cambios. Esto ha reforzado en muchos de ellos la idea de que la reforma es una amenaza y no una oportunidad, favoreciendo de paso la defensa corporativa de parte del Colegio de Profesores. El resultado ha sido una espiral de enfrentamiento y no una colaboración constructiva entre la autoridad y el gremio.

La Encuesta nacional efectuada a los profesores por el equipo de Desarrollo Humano del PNUD en 2003, a solicitud del Ministerio de Educación, mostró que la visión sobre los factores de éxito de la actual reforma educacional no difiere mayormente entre el profesorado y las autoridades. En efecto, los profesores consultados son bastante autocríticos, pero a la vez dejan ver su disconformidad por no tener más participación en el proceso.

Los resultados de la encuesta muestran que el modo en que los profesores se relacionan con los cambios está influido por la forma en que evalúan sus condiciones laborales y de vida. Mientras más satisfechos se manifiestan con su vida en general y con las condiciones de su trabajo, existe una mayor tendencia a que los profesores se perciban como agentes efectivos de cambio y a que valoren positivamente la reforma en curso.

Estos antecedentes indican que la incorporación activa de los profesores al proceso de cambio requiere no sólo de capacitación o incentivos materiales, sino que también debe tomar en cuenta sus orientaciones subjetivas. Desde esa perspectiva, cobran pleno valor los esfuerzos que apunten a la creación de instancias para que los profesores opinen y expresen sus puntos de vista sobre el curso de la reforma y sus formas específicas de aplicación, así como la construcción de un discurso sobre la Reforma en el que los profesores se reconozcan y encuentren sentido a su acción.

Otro actor central en este proceso, y que es clave

CUADRO 18

**Aspectos que contribuyen al éxito de la Reforma (porcentaje)**

<b>¿Cuál de los siguientes aspectos diría usted que ha contribuido más a su éxito?</b>	
Nivel de participación de los profesores	22
Toma de decisiones técnicas adecuadas a la realidad escolar	20
Capacidad de autoridades para liderar proceso	17
Capacidad de profesores para adaptarse a cambios	16
Nivel de apoyo de la comunidad escolar	10
Consenso de que la reforma tiene un sentido de país	4
Cooperación entre autoridades locales y nacionales	2
NS - NR	9
Total	100

Fuente: Encuesta Nacional Docente, MINEDUC y PNUD, 2003.

CUADRO 19

**Aspectos que contribuyen al fracaso de la Reforma (porcentaje)**

<b>¿Cuál de los siguientes aspectos diría usted que ha contribuido más a su fracaso?</b>	
Toma de decisiones técnicas inadecuadas a la realidad escolar	22
Bajo nivel de participación de profesores en implementación	17
Falta de adaptación de profesores a cambios	17
Falta de apoyo de la comunidad escolar	12
Falta de sentido de reforma como proyecto colectivo	11
Falta de liderazgo del cuerpo directivo del establecimiento	9
Falta de cooperación entre autoridades locales y nacionales	6
NS - NR	6
Total	100

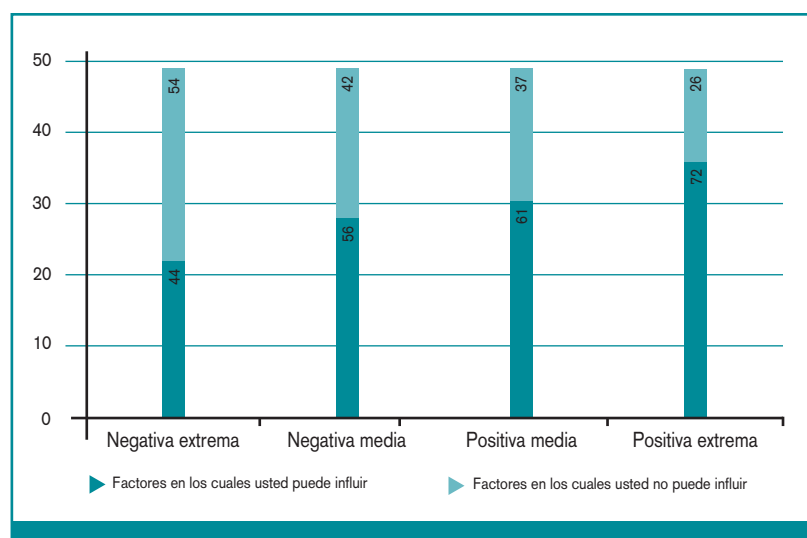
Fuente: Encuesta Nacional Docente, MINEDUC y PNUD, 2003.

en la apropiación de los cambios de prácticas, es el **alumno**.

El año 2003, Unicef realizó un novedoso estudio sobre las aspiraciones manifestadas por alumnos de enseñanza media y de séptimo y octavo básico, cubriendo a establecimientos públicos y privados de Antofagasta, Concepción y Santiago. Los resultados muestran que los alumnos demandan una educación integral, que incentive el razonamiento y les permita adquirir destrezas diversas para obtener oportunidades a largo plazo. Demandan además relaciones de respeto mutuo y preocupación de

GRÁFICO 12

**¿Usted considera que el mejoramiento real de la calidad de la educación depende principalmente de...? (Según evaluación de la Reforma Educacional)**



Fuente: Encuesta Nacional Docente, MINEDUC y PNUD, 2003.

parte de sus profesores, ser escuchados y que sus necesidades sean atendidas. Reclaman por la ausencia de los directivos en la vida escolar, y consideran importante que exista una preocupación en este sentido. Asimismo, existe una demanda por mayores espacios de participación dentro de la escuela, en los cuales sean realmente escuchados.

Es interesante destacar que estos planteamientos presentan fuertes coincidencias con el espíritu de la Reforma Educacional. Aun cuando los alumnos manifiestan un vago conocimiento sobre tal proceso, la forma en que se aproximan al proceso educativo, su preocupación por la interacción entre los distintos actores de la escuela, y su demanda de participación los convierten en aliados potencialmente importantes para inyectarles mayor energía a los cambios que se busca promover.

Lo anterior requiere confiar en que los estudiantes pueden ser sujetos activos del proceso de aprendizaje, y que a través de su capacidad de acción organizada constituyen un aporte y no un obstáculo para las escuelas. Pero la confianza en las posibilidades del alumnado es un ingrediente que no siempre está presente. Como lo han mostrado diversos estudios, las expectativas que los propios alumnos y profesores tienen de sus capacidades de aprendizaje son claves para los avances que pueden lograr. En muchas de las escuelas más vulnerables,

los esfuerzos de los docentes se ven limitados por una suerte de fatalismo acerca de las habilidades de sus alumnos.

Así, por ejemplo, en un estudio de seguimiento del programa de asesoría privada a las escuelas críticas de la Región Metropolitana (MINEDUC-PNUD-Asesorías para el Desarrollo, 2003), se concluyó que esta problemática es muy común entre escuelas de bajo rendimiento. Frases como “estos niños no van a aprender nunca” o “es difícil que podamos salir de esta situación” son más frecuentes en las escuelas que menos avanzan comparativamente. Por lo mismo, se puede distinguir que aquellas con expectativas más altas obtienen mejores resultados.

Esto conduce a la figura del **director** del establecimiento y su equipo. La experiencia muestra que ellos pueden ser la piedra de tope o el factor de despegue para una escuela. En la medida que manifiestan conocimientos sólidos sobre temas pedagógicos y se involucran activamente en la conducción técnica de la escuela, adquieren la legitimidad y el poder necesarios para liderar a los profesores (Friedkin y Slater, 1994). Este posicionamiento se facilita cuando existe una red cohesionada de interacción entre profesores que transfiere fluidamente la información promoviendo la creación de una red más cohesionada al interior de la escuela, junto a un director o equipo directivo (legitimados como expertos técnicos).

Sin embargo, muchos directores han adoptado el papel de meros administradores de sus establecimientos, desligándose de la dirección técnico-pedagógica, y despreocupándose de sus alumnos y profesores. Por ello se ha intentado introducir incentivos a su desempeño, a partir de concursos públicos para llenar los cargos directivos y así eliminar la inamovilidad de estos puestos. Esta propuesta ha sido combatida por la Asociación Nacional de Directores de Establecimientos Educativos Municipalizados, con el argumento de que la nueva ley vulneraría los derechos laborales de los directores.

En el citado estudio de seguimiento de la asistencia técnica a las escuelas críticas de la Región Met-

ropolitana se detectó que éstas carecen de personas que conduzcan y organicen a los docentes en torno a objetivos pedagógicos. Las escuelas que sí cuentan con estos líderes han aprovechado de mejor manera el impulso de la asesoría técnica, forjando una alianza que viabiliza el cambio y conduce las nuevas orientaciones pedagógicas que pretenden instalarse.

Como se mencionó anteriormente, los cambios impulsados en el sistema escolar en los años ochenta introdujeron la figura del **sostenedor**, el cual tiene a su cargo la administración de los recursos públicos destinados a la educación. Los municipios desempeñan este papel en un 57% de los establecimientos del país, mientras que operadores privados (bajo la fórmula de establecimientos particulares subvencionados) lo hacen en un 34% de ellos.

Un rasgo peculiar del sistema es que los sostenedores no tienen definido un papel técnico-pedagógico, pero, al controlar los recursos, influyen en aspectos decisivos de la gestión escolar, tales como la asignación de gastos, la política de personal o la relación con la comunidad. Como lo plantea el Informe de la OCDE (2004), esta disociación entre administración y conducción pedagógica de las escuelas le quita coherencia al sistema, porque las medidas que se toman en una de estas áreas inevitablemente afectan a la otra, y viceversa. Más aun, los intereses del sostenedor y del director de la escuela, o entre el sostenedor y el ministerio, pueden ser distintos y redundar en trabas para el avance de los programas de mejoramiento de la calidad de la educación.

Un claro ejemplo de la forma que pueden asumir estos intereses contrapuestos es la fuerte oposición de los sostenedores privados a las exigencias de incluir en la matrícula un 15% de alumnos socioeconómicamente vulnerables, y de crear Consejos Escolares, ambas contenidas en la Ley de Jornada Escolar Completa (JEC). Estos Consejos involucrarían a profesores, alumnos y apoderados en el proceso de gestión escolar, constituyendo una amenaza al poder del sostenedor en la escuela, en favor de la integración de la comunidad educativa y mejoras en la gestión.

Es natural que exista este tipo de conflictos; pero el problema puede tornarse acuciante cuando el bloqueo es constante, en vez de ser parte de un proceso de negociaciones en pro de la mejora del sistema. Ello es particularmente cierto cuando falta una institución que cumpla las funciones de coordinación e integración.

El cuadro de los actores del sistema educativo se completa con la **familia**, la que se constituye en la principal demandante por educación de calidad. Tal demanda no ha significado, hasta ahora, una incorporación plena de las familias al proceso de reforma, y es uno de los desafíos pendientes de las autoridades.

Los Diálogos Ciudadanos organizados por el MINEDUC durante los años 2003 y 2004 pusieron de manifiesto la convergencia entre las escuelas y los apoderados en torno a la necesidad de una mayor integración de estos últimos al esfuerzo educacional. Los representantes de las escuelas se quejan de la falta de apoyo y participación de los padres en el proceso educativo de sus hijos. Y los padres señalan que el sistema no les presenta incentivos para su integración.

A partir de un relativo acuerdo sobre la necesidad de una mayor participación de la familia—complementando el aprendizaje de los hijos en el hogar y participando en las tomas de decisiones más globales del sistema educativo—, los participantes en los Diálogos Ciudadanos propusieron diversas medidas. Entre ellas, crear canales de participación de los padres en la escuela, aclarar los roles y responsabilidades de los padres y centros de apoderados y, particularmente, aumentar el flujo de información entre las partes.

Lo que no suscita consenso es cuánta participación y de qué tipo es la que deben tener las familias. Claramente, una mayor participación de los padres en el sistema educativo implica un cambio en los actuales equilibrios de poder, lo cual provoca resistencias entre los otros actores (Bellei, Gubbins y López, 2002). La polémica en torno a la formación de Consejos Escolares es un claro reflejo del tipo de resistencias que se puede crear.

Esta falta de claridad sobre los roles y tareas de los distintos actores del sistema que mostraron los Diálogos Ciudadanos contribuye a que las responsabilidades se diluyan, y surjan conflictos de difícil solución. Por ejemplo, como las familias no tienen claro el papel que cumplen los distintos actores de la cadena educacional, terminan responsabilizando al Ministerio de Educación de todas las carencias del sistema, aun cuando éste ya no tenga todas las atribuciones para conducirlo. En el reverso de la medalla se encuentra la situación de los municipios. Como su responsabilidad pasa inadvertida, sus autoridades tienen pocos incentivos para priorizar la educación en su gestión, a pesar de la importancia que la opinión pública le otorga y de la efectiva diferencia que ellas pueden hacer.

## CONCLUSIÓN: EMPODERAMIENTO PARA EL CAMBIO

Como vemos, el logro de una educación de calidad para todos es un desafío altamente complejo, pues requiere alinear los intereses y expectativas de múltiples actores. Posiblemente, este requerimiento no tenía la misma urgencia e importancia cuando el reto era incrementar la cobertura. No se trata de plantear que un objetivo sea más fácil o difícil que otro. Son desafíos distintos; y por ello es que las formas de acción que puedan dar resultado en un caso pueden requerir ajustes y refinamientos en el otro.

Para alcanzar resultados de equidad y excelencia es necesario **coordinar los esfuerzos de los diversos actores del sistema escolar, pero tomando en cuenta la existencia de intereses que pueden ser divergentes**, y, a la vez, reconocer e integrar en su acción las orientaciones subjetivas de actores que hasta el momento no se han incorporado en plenitud al proceso, como es el caso de buena parte del profesorado y de las familias.

Desde esta perspectiva, la escuela aparece como un espacio privilegiado para comenzar a hacer realidad los cambios, pues allí confluyen de manera natural aquellos actores cuyo accionar precisa ser articulado. Como lo muestran la experiencia de escuelas efectivas en sectores de pobreza o el estudio sobre escuelas críticas, es también un espacio en que pueden producirse resultados visibles, aun en condiciones

socioeconómicas adversas y con un entorno institucional poco propicio.

Que la escuela se constituya como actor con un proyecto educativo propio es un factor clave para el mejoramiento de la calidad de la educación. Tal tarea no es fácil, pues la estructura burocrática de la escuela tiende a crear estructuras organizacionales poco integradas (Lee, 1991). Los profesores tienden a aislarse dentro de su sala de clase, y operan con poca información sobre lo que ocurre en el resto de la escuela. Muchas veces estas tendencias se ven agravadas por una confusa asignación de las funciones organizacionales, lo que crea ambigüedad sobre el propósito central de la escuela y el rol de cada miembro.

Tener un proyecto común que movilice las energías de profesores, alumnos, familias y directivos supone contrarrestar las tendencias desintegradoras de la estructura escolar. Para que esto ocurra debe instalarse el tema pedagógico en las conversaciones al interior de la escuela, y construir un liderazgo interno capaz de forjar una comunidad comprometida con las metas del establecimiento. Parece fundamental apoyar estos procesos, creando nuevas instituciones que faciliten la construcción de redes en torno a la escuela como espacio de comunidad educativa.

**Los Consejos Escolares son un ejemplo de innovación institucional que busca mejorar la coordinación entre los actores de la escuela y la comunidad.** Estos consejos serán constituidos por todos los estamentos de la comunidad educativa, y tendrán como objetivo velar por el rendimiento escolar, el cumplimiento de los proyectos de mejoramiento educacional y la realización de actividades de integración.

Esta nueva institucionalidad altera la actual estructura de poder al interior de la escuela, pues otorga nuevos derechos y responsabilidades tanto a los profesores como a las familias, de modo que el porvenir de la escuela ya no puede ser visto como una tarea exclusiva de los directivos. La creación de los Consejos entrega una herramienta de construcción de comunidad escolar, y de promoción de la innovación y excelencia educacional. El riesgo es que deriven en estructuras formales de participación,

o, peor, que se constituyan en fuente de conflicto y de freno a las decisiones. De ahí la importancia de que el ministerio y los municipios apoyen el funcionamiento de estas instancias, sobre todo en sus etapas iniciales. Capacitar a los directivos para que sepan conducirlos y aprovecharlos, y generar incentivos que propicien la colaboración constructiva y castiguen los comportamientos irresponsables, son tareas que debieran ser contempladas.

Si bien la escuela es un espacio privilegiado para fomentar la acción integrada, las necesidades de coordinación del sistema en niveles más amplios que el de la escuela tornan aun más complejo el



## **ESCUELA DE CULTURA Y DIFUSIÓN ARTÍSTICA LA UNIÓN, X REGIÓN**

### **UNA ESCUELA EFECTIVA**

La Escuela de Cultura y Difusión Artística ha destacado por su efectividad y capacidad para vencer las adversidades del medio, logrando una educación de calidad y buen rendimiento en sus alumnos. Fue fundada en 1976 como escuela artística, y se constituyó como escuela básica en 1991. Como forma de potenciar su rentabilidad a través de la subvención estatal, ha mantenido su orientación hacia el arte y la cultura.

Como lo dice su nombre, es una escuela orientada hacia la comunidad, ya que busca difundir la actividad cultural. Siempre ha tenido muy buenos resultados, y su puntaje SIMCE la ha ubicado dentro de las mejores de su tipo. Entre los factores de éxito, el principal es que se trata de una escuela distinta, con una fuerte identidad y un proyecto educativo que motiva y compromete a sus integrantes. Clave para ese compromiso ha sido la participación de toda la comunidad educativa (profesores, auxiliares, alumnos y padres) en la construcción y reelaboración del proyecto educativo, el cual ha producido una práctica innovadora en el aula. Así, la pedagogía se concentra en el aprendizaje de todos; con tutorías, reforzamientos y estudios dirigidos. Se utiliza el refuerzo positivo, el aprendizaje de los errores, el trabajo participativo, y se estimula la creación de los alumnos.

Otro factor clave para su efectividad ha sido la alta motivación y compromiso de los alumnos con la escuela. Su amplia gama de actividades extraprogramáticas, ligadas al arte y la cultura hacen de la escuela un lugar entretenido, y no sólo una obligación académica. Ello ha generado un gran sentido de pertenencia y satisfacción en los alumnos, potenciado por el reconocimiento externo de la comunidad. Los alumnos tienen expectativas optimistas respecto de sus posibilidades, y confianza en las habilidades que les otorgará la escuela.

Asimismo, el apoyo de los padres y apoderados ha sido fundamental para el desarrollo de esta escuela, concretándose en las áreas pedagógica, administrativa y financiera. Los padres apoyan activamente en lo académico a sus hijos, y la escuela otorga el apoyo pedagógico necesario en los hogares que lo requieren. A su vez, existe una amplia disponibilidad de información para los padres.

Todo esto probablemente sería impensable sin el liderazgo esencial cumplido por la directora y fundadora de la escuela. Del mismo modo, la escuela cuenta con un sostenedor de excelencia, capaz de generar un nexo efectivo entre el municipio, el departamento de administración educacional y la escuela.

**Fuente:** *¿Quién dijo que no se puede? Escuelas efectivas en sectores de pobreza.* UNICEF y Asesorías para el Desarrollo, 2004.

escenario de integración social, y la acción colectiva enfrenta otras dificultades.

Desde luego, a niveles más agregados los actores tienden a corporativizarse y bloquear iniciativas en defensa de sus intereses particulares.

Otro fenómeno complejo de enfrentar es que, a altos niveles de agregación social, el tema educacional tiende a transformarse en objeto de controversia ideológica. En Chile esta disputa se suscita en torno del papel que le toca al Estado, en tanto promotor del interés público en el ámbito de la educación. Existe un sector de la sociedad que estima que la educación debiera ser parte de la esfera privada, y que el Estado no debe involucrarse. Otros consideran que la educación es una responsabilidad pública. Por lo mismo, la deliberación pública sobre temas educativos muchas veces se entrapa por la defensa de posiciones cristalizadas que conspiran contra la posibilidad de alcanzar acuerdos.

**Probablemente, y como en toda discusión con fuertes cargas ideológicas, parte de la solución radica en cambiar las coordenadas del debate.** En ese sentido, habría que partir afirmando la responsabilidad pública en la educación de los ciudadanos, subrayando al mismo tiempo que ello no significa que ese papel le pertenezca exclusivamente al Estado. Como se ha visto en este capítulo, la acción puramente estatal en este ámbito no ha sido ni será nunca suficiente. Aun más que ayer, la colaboración de los actores involucrados en la tarea educacional resulta clave para abordar con éxito las tareas actuales. Sin duda que la escuela es el campo más lógico en el que producir esa cooperación. Pero mientras no se encuentren soluciones para los problemas de coordinación en los niveles más agregados del sistema escolar, la escuela y su entorno estarán soportando una presión que en muchos casos será excesiva para sus capacidades.







## CAPÍTULO 2

### CONTEXTO INSTITUCIONAL Y EL PODER DE EMPRENDER

#### INTRODUCCIÓN

---

José Lastra:

*“A mí me gusta ser microempresario porque no tengo techo. Si trabajo más, gano más. Tengo posibilidades de imaginarme cosas y llevarlas a la práctica. Yo lo hago con el vidrio, y hasta en las noches me imagino cosas...”*

(Fundación Solidaridad, Informe 2002)

Cinthia Cubillos:

*“En nuestra casa somos una microempresa familiar. Trabajamos todos: mi padre, mi madre, mis dos hermanas y yo. Lo que más me gusta de mi trabajo es el dominio en la elaboración del metal, desde la fundición hasta darle las formas y el diseño de la pieza. Es muy gratificante sentir que uno logra hacer una joya, y que ésta les guste a las personas...”*

(Fundación Solidaridad, Informe 2002)

Marta Pfeil:

**“Partí con una socia. Los maridos nos ofrecieron un sitio en el Parque Arauco. Pensamos en hacer una cafetería con un sandwich mejor y distinto al del mercado (...) En enero de 2003 vendimos el Mokka con 15 locales y 150 personas trabajando...”.**

(El Mercurio, 9/10/2003)

Pablo Valenzuela:

**“Mi historia es el paso de un laboratorio de investigación a una de las tres mayores empresas de biotecnología en el mundo... Lo más importante en un emprendedor es la pasión (...) Chiron vende hoy US\$ 1.500 millones y tiene utilidades por US\$ 200 millones, trabajan 4.200 personas...”.**

(El Mercurio, 9/10/03)

Los anteriores son testimonios de personas que abordaron la creación de una microempresa. Dos de ellos permanecen en esa condición, una se transformó en mediana empresaria, y el cuarto llegó a ser socio de una empresa transnacional en un sector de frontera tecnológica. Son cuatro trayectorias diferentes, pero con algo en común: el sentido que les han dado a sus vidas a través del emprendimiento.

Son personas que en algún momento se dijeron “quiero poder hacerlo”, y lo hicieron.

Probablemente, sus motivaciones y trayectorias no eran iguales. Algunos deben haber sufrido penurias económicas; otros pueden haber enfrentado vidas rutinarias, quizás vacías de sentido, y también la ambición de dar pasos más grandes, de asumir riesgos más allá de una vida relativamente segura. Pero lo que nadie puede quitarles a estos emprendedores es que, al atreverse, construyeron un camino de realizaciones personales y familiares de sentido para sus vidas. Se hicieron más personas, y tuvieron un desarrollo humano más pleno.

El emprendimiento aparece hoy como una importante alternativa de autoempleo, en un mundo en que el empleo garantizado y estable tiende a ser una realidad del pasado.

Esto parecen haberlo comprendido los jóvenes, quienes se muestran con ganas de convertirse en emprendedores. Así lo comprueba la encuesta del PNUD. Un 65% de los encuestados se manifiesta interesado en iniciar su propia empresa, y la confianza de lograrlo es mucho mayor entre los jóvenes que entre los mayores. Esto revela un mayor optimismo hacia sus capacidades entre los menores de 34 años, pero también la buena disposición de los jóvenes para controlar su propio destino.

Existe ahora la percepción de que en Chile hay mejores posibilidades para aprovechar las oportunidades de emprendimiento. Casi un 54% de

CUADRO 20

**Posición ante el emprendimiento, por tramo de edad (porcentaje)**

	Tramo de edad					Total
	18 a 24 años	25 a 34 años	35 a 44 años	45 a 54 años	55 años y más	
Si de mí dependiera trataría de emprender mi propia empresa, pero eso es muy difícil para la gente como uno	14	21	29	29	45	28
Si de mí dependiera trataría de emprender mi propia empresa o negocio y confío en que lo haré algún día	47	46	39	40	18	37
Si de mí dependiera trataría de tener un muy buen trabajo en una empresa o institución grande	38	31	30	24	19	28
NS-NR	1	2	2	7	18	7
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Encuesta Nacional PNUD, 2004.

los encuestados tuvo esa opinión, mientras sólo un 18% percibe que ahora hay menos oportunidades. A pesar de esta opinión favorable, en la práctica sólo un 28% de quienes fueron encuestados había podido armar un negocio o una empresa.

En ese sentido, puede decirse que **existe una brecha importante entre el querer y el poder en el campo del emprendimiento**. La distancia entre aspiraciones y realidad no sólo es importante desde el punto de vista de la realización personal. El emprendimiento puede ser, también, una alternativa para enfrentar la extrema dependencia de los recursos naturales que muestra el modelo de desarrollo chileno. En la medida en que el emprendimiento se convierta en un camino de creatividad y de generación de nuevas actividades productivas y de servicios que incorporen y desarrollen el conocimiento, podrá contribuir eficazmente a una estrategia de desarrollo que conjugue el crecimiento de las oportunidades de empleo con el aumento de la productividad.

Emprender no es fácil: se enfrentan muchas dificultades y costos personales, familiares y financieros. Algunas de las capacidades necesarias pueden ser escasas, o deben enfrentarse a poderes

superiores, que inhiben las iniciativas. Por ejemplo, la concentración de mercado y de poder económico del gran capital genera efectos negativos para muchos pequeños emprendimientos que deben abandonar determinados nichos. Casos recientes son las ferreterías de barrio que desaparecen debido a las fusiones de las grandes tiendas, tal como los almacenes frente a los supermercados, y las farmacias individuales frente a las grandes cadenas nacionales. ¿Son inevitables estas tendencias? ¿Podrían diseñarse políticas que limitaran esa concentración excesiva?

De ahí el interés por explorar la realidad del micro y pequeño emprendimiento en Chile, desde el punto de vista de las dificultades que enfrenta para convertirse en un camino que lleve a un mayor desarrollo humano. Es un sector que representa al 35% de la fuerza de trabajo: cerca de dos millones de trabajadores. Si se agrega el casi millón de trabajadores por cuenta propia (que es donde se concentra la mayor parte de la informalidad en el trabajo), se tiene que cerca del 55% de la población trabajadora está asociada al pequeño emprendimiento. Desde el punto de vista del empleo nacional, éste es un conglomerado de enorme importancia.

## UNA MIRADA AL EMPRENDIMIENTO

---

Según la información disponible (Inversiones y Gestión, 2002), en Chile hay aproximadamente 650 mil empresas. De éstas, casi 535 mil son microempresas; 94 mil son pequeñas, 13 mil son medianas y 6 mil son grandes empresas (definidas por la CORFO, las microempresas venden menos de 2.400 UF; las pequeñas empresas, entre 2.400 y 25.000 UF; las medianas empresas, entre 25.000 y 100.000 UF, y las grandes empresas, más de 100.000). Así, el universo de las micro y pequeñas empresas representa alrededor del 84% de todas las empresas formalmente constituidas. Por supuesto, hay una gran cantidad de pequeñas empresas informales que no aparecen en las cifras oficiales.

Se trata de un sector muy heterogéneo. Incluye empresas tradicionales, que se guían por rutinas heredadas o aprendidas, y modernas, que buscan aplicar principios más racionales de gestión y tecnologías. Empresas que responden a una forma de sobrevivencia y otras que se crean como proyectos creativos y de superación profesional. Además, es un sector que muestra alta rotación: son muchas las empresas pequeñas que cada año nacen y mueren (estas cifras son menores entre las empresas grandes). La mayor rotación del segmento de micro y pequeñas empresas las hace muy propensas al riesgo, y, por lo tanto, les crea mayores dificultades para acceder a las fuentes de financiamiento (Cabrera y otros, 2002).

La caracterización socioeconómica de las micro y pequeñas empresas muestra algunos rasgos de interés. Según un estudio basado en la encuesta CASEN 2000 (Inversiones y gestión, 2002) los microempresarios no son mayoritariamente pobres; por el contrario, más de la mitad de los empleadores se ubica en los dos quintiles más altos de ingresos, y sólo un 3% está en el más bajo. En el caso de las pequeñas empresas, más del 75% de los empresarios tienen ingresos del cuarto y quinto quintil. Son personas con buena escolaridad (casi un tercio en la microempresa [ME] y un 40% en la pequeña empresa [PE] tienen educación superior completa, y hay cifras algo más altas con escolaridad media completa), pero que pese a sus ingresos relativamente elevados no cotizan en el sistema previsional (sólo 52% de los ME y 30% de los PE).

La actividad empresarial suele estar asociada al trabajo duro, y el estudio mencionado comprueba esta hipótesis. En el caso de las ME, más del 49% de los empresarios trabaja más de 48 horas semanales, y en las PE esta proporción es de casi el 55%. La antigüedad en la empresa se concentra tanto en períodos cortos (uno a cinco años) como largos (más de 21 años); la tendencia es más pronunciada en las pequeñas empresas. Ello es consistente con la hipótesis de que las nuevas pequeñas empresas suelen tener corta vida, pero una vez que traspasan un umbral crítico sobreviven muchos años.

En el diagnóstico de este sector aparecen dos percepciones muy diferentes. Por una parte, se percibe a los micro y pequeños empresarios como un sector problemático y que sólo expresa frustraciones, a pesar de existir una política pública explícita de apoyo, inaugurada en 1990. Desde el punto de



vista de los pequeños empresarios, en cambio, sus problemas y frustraciones tienen asidero en su impotencia para incidir en parámetros más generales del modelo económico (por ej., políticas financieras). En todo caso, debe reconocerse la heterogeneidad de este sector, pues se constatan fracasos y éxitos importantes.

Por otra parte, existe un sector emergente de micro y pequeños empresarios, cuya principal fortaleza es su capital humano y su capacidad para identificar los nuevos nichos de mercado. Este sector, aún pequeño en magnitud, se muestra exitoso, y orientado a la economía de servicios y al comercio internacional. Se lo identifica como el de “los nuevos emprendedores”, entre los que abundan profesionales y técnicos jóvenes que se están incorporando exitosamente a la nueva economía. Con todo, también sufren carencias y debilidades, como la inestabilidad y el alto riesgo que caracteriza a estas actividades, y para lo cual ni la institucionalidad económica ni los mercados tienen por ahora respuestas satisfactorias.

## MARCO INSTITUCIONAL

---

No cabe duda de que la actividad empresarial y el despliegue de nuevas iniciativas emprendedoras se ven muy determinados por las políticas públicas y, en general, por la institucionalidad que condiciona el desarrollo de la economía.

La macroeconomía es muy relevante para lo que ocurre con las empresas. La conclusión que puede obtenerse de la historia macroeconómica del país en las últimas dos décadas es que resulta muy importante asegurar la estabilidad financiera mediante comportamientos empresariales responsables en relación con el endeudamiento, y políticas económicas que eviten los altibajos de aquellos factores que determinan la situación financiera (movimientos de capitales, tasas de interés, tipos de cambio). A nivel de la microeconomía, a inicios de los años noventa el gobierno reconoció que los pequeños empresarios enfrentaban obstáculos institucionales y fallas de mercado que requerían políticas apropiadas de fomento. Comenzó por ello a desarrollarse una nueva política pública, y a implementarse cambios en la institucionalidad económica.

### LÓGICAS DE UNA ECONOMÍA DE MERCADO

En una economía de mercado, es preciso reconocer que la lógica de la competencia no siempre se da en igualdad de condiciones, como en teoría se supone. Diversos factores atentan contra la igualdad de oportunidades en la actividad empresarial, o sesgan los mercados en contra de cierto tipo de empresas. Por ejemplo, las grandes empresas tienen ventajas para acceder a una variedad de factores estratégicos que aumentan su productividad en el tiempo, tales como la información sobre los mercados internacionales, el crédito en gran escala o el acceso a los medios de comunicación y a la opinión pública.

A partir del diagnóstico de que muchos de los problemas de las pequeñas y microempresas se ven amplificadas por la existencia de fallas en el funcionamiento de los mercados, desde principios de la década de los 1990 se puso en pie una

institucionalidad de apoyo al sector, dando origen a instrumentos de fomento y agencias públicas para remediar muchas de esas fallas. Como resultado, los recursos destinados a este sector pasaron de representar desde menos del 10% del total del gasto en fomento productivo de Chile en 1990, a cerca de un 40% para el año 2004 (SERCOTEC, 2004). Entre ambas fechas los recursos de fomento productivo más que se duplicaron en términos reales, llegando en 2004 a más de 282 mil millones de pesos.

### PAPEL DE LAS INSTITUCIONES Y LAS POLÍTICAS

Esta institucionalidad de apoyo se caracteriza por el enfoque de neutralidad sectorial (se corrigen fallas de mercado sin distinción de sectores), por su orientación a la demanda (los recursos se asignan a proyectos presentados por las empresas, bajo ciertas condiciones), por requerir cofinanciamiento de los interesados y por ser administrada con un enfoque institucional, en el que el Estado no interviene directamente en la operación, sino que se concentra en el diseño de la política y los programas (Román, 2003).

La institucionalidad chilena ha desarrollado instrumentos de fomento productivo para remediar fallas de mercado que generan una brecha entre la rentabilidad social y privada. Es reconocidamente más eficiente que la que existía en el pasado, porque privilegia la igualdad de oportunidades, y los subsidios para fomento se entregan en función de proyectos destinados a beneficiar la rentabilidad social. Sin embargo, también tiene limitaciones (ver Román, 2003; Sanfuentes 2003a y 2003b). Otros aspectos susceptibles de mejora pueden ser: la excesiva proliferación de instrumentos, la falta de una autoridad que ordene y coordine las diversas acciones en beneficio del sector, y la convivencia de un discurso que privilegia la no discriminación sectorial junto a significativos recursos orientados exclusivamente al sector agrícola. Posiblemente, la tensión que produce la falta de instrumentos especializados para hacer frente a

problemas específicos y la simultánea necesidad de contar con nuevas formas de coordinación, sea un fenómeno transversal a muchas políticas públicas. En el caso del apoyo a las actividades emprendedoras, la especialización instrumental parece superar con creces los esfuerzos integradores.

Puede concluirse que, desde el punto de vista de la institucionalidad y de las políticas públicas de fomento, ha habido avances notorios en el desarrollo de un entorno más favorable al emprendimiento, particularmente el de pequeña escala. En la actualidad, un trabajador, profesional o joven que quiera iniciar una actividad empresarial independiente tiene muchas más posibilidades que hace una década de acceder al apoyo público en la forma de recursos, capacitación y asesoría técnica. Esto no significa que no haya deficiencias, pues todavía queda mucho por mejorar tanto en la institucionalidad como en las políticas públicas.

Las políticas y programas de fomento no son las únicas variables institucionales que inciden en el desarrollo del emprendimiento. Posiblemente muchas de las barreras que hoy enfrentan las Pymes no son solucionables desde el apoyo del fomento, sino que son responsabilidad del entorno normativo y

legal en el que deben desenvolverse. Este aspecto ha recibido escasa atención en el debate público. Muchas decisiones parecen haberse tomado sin considerar sus efectos sobre las perspectivas de desarrollo de estas empresas.

Un caso ejemplar son los lugares donde se han instalado malls y supermercados. En muchos países, incluyendo algunas ciudades de Estados Unidos, la legislación obliga a localizar estos almacenes de grandes superficies en los extramuros urbanos, buscando con ello proteger la vida comunitaria de los barrios y el pequeño comercio. Evidentemente, decisiones de este tipo tienen sus costos, y no se pretende favorecer aquí una opción en particular. Se trata, más bien, de resaltar el hecho de que la instalación de malls y grandes supermercados en el corazón de los barrios urbanos no ha sido un tema que se discutiera abiertamente, considerando los distintos intereses en juego y puntos de vista de la ciudadanía. El impacto sobre el pequeño comercio y la vida de los barrios no ha sido tomado en cuenta, o fue simplemente desdeñado sin mayor debate. Una vez adoptado, revertir un camino es extraordinariamente difícil, pues se consolidan actores de acrecentado poder y se arraigan conductas en la población que refuerzan el statu quo.

## EL PODER EN TORNO AL EMPRENDIMIENTO

---

El emprendimiento se mueve dentro de un entorno en el que operan múltiples fuerzas que lo condicionan. Además de los factores institucionales y las políticas públicas, están también los intereses de los actores sociales; sus visiones, sus culturas, sus proyectos.

### TECNOCRACIA ESTATAL

El actor más relevante en el campo de la política pública es el Ministerio de Hacienda, el cual define los lineamientos centrales de la estrategia económica nacional. Para nadie es un misterio que, a nivel del sector público, aquí es donde se concentra el poder sustantivo. Como lo muestran los datos de

la parte 5 de este Informe, esta impresión es compartida por la mayoría de la elite nacional.

¿Cuáles han sido las prioridades de los ministros de Hacienda? Las hay explícitas e implícitas. La prioridad explícita ha sido asegurar una disciplina fiscal adecuada para los objetivos de estabilidad macroeconómica y crecimiento. Las prioridades implícitas son más difíciles de discernir, porque derivan de la percepción que tienen las autoridades económicas sobre las posibles conductas de los empresarios nacionales e inversionistas internacionales.

¿Qué tiene que ver esto con el emprendimiento?

El vínculo pasa por las relaciones entre la política macroeconómica general, y las interacciones entre el Estado y el mercado. En Chile se ha optado por enfatizar el marco general macroeconómico y fortalecer un sistema de regulaciones neutras que prioriza la competencia y las correcciones de las fallas de mercado. Esta última responsabilidad recae en las instituciones de fomento, como Corfo o SERCOTEC, y es conducida políticamente por el Ministerio de Economía. Así, a diferencia de lo que ocurre con el sector de las grandes empresas y conglomerados, la capacidad de influencia de las Pymes se ha concentrado casi exclusivamente en el limitado ámbito del fomento. Esto ha evolucionado en los últimos años gracias a la promoción de un conjunto de reformas que afectan el entorno institucional en que se desenvuelven las pequeñas empresas, como la ley que otorga título ejecutivo a las facturas, o la que simplifica la constitución de empresas familiares y unipersonales.

## GRAN EMPRESA

Una forma distinta de mirar el funcionamiento de los mercados es a través de las estructuras jerárquicas que se crean. Esto se fundamenta en que, a diferencia de la bolsa o una venta de remate, los mercados funcionan como un sistema de redes entre empresas, relacionadas entre sí a través de sociedades, conglomerados, alianzas, contratos y vínculos de diverso tipo. El 60% de las Mipymes (micro, pequeñas y medianas empresas) trabaja como subcontratista (Bianchi, 2002). Estas redes de subcontratos expresan las relaciones de poder, ciertamente desiguales, entre las empresas. Un ejemplo típico es el de los grandes supermercados que compran a pequeños proveedores, imponiendo sus condiciones (precios, plazos de pagos, exigencias de calidad, etc.). Estas relaciones jerárquicas hacen que las empresas dominantes de la red la gobiernen y fijen las condiciones de participación.

El fiscal antimonopolios envió un informe al Tribunal de la Libre Competencia en el cual sostiene que en la relación entre proveedores y grandes cadenas de supermercados existen espacios para prácticas abusivas que afectan la competencia.

Según el diario *El Mercurio*, el fiscal “comprobó que es común que las grandes cadenas exijan que sus proveedores financien promociones, y que aumenten sin previo acuerdo los plazos de pago a sus fabricantes, que pueden llegar hasta dos años. Y agregó: “También a la hora de cancelar los productos, las cadenas realizan diversos descuentos por publicidad, promoción, mermas o robos, inauguraciones e incluso remodelación de locales”.

El fiscal dijo además que “las grandes cadenas instauraron el cobro a sus proveedores de una especie de comisión, del orden del 4% del precio de venta a público por cada producto de un determinado proveedor que pasa por caja, conocido como *rappel*”. Las acusó asimismo de imitar marcas y envases de los proveedores tradicionales en sus productos de “fabricación propia”.

El fiscal afirmó que tiene numerosas pruebas de este tipo de prácticas, pero que están reservadas ya que muchas involucran a proveedores que solicitaron reserva por temor a represalias de los supermercados.

En respuesta a este informe, los supermercados organizaron una comisión para confeccionar un sistema de autorregulación que mantenga la flexibilidad en sus prácticas comerciales. Afirmaron que varias de las denuncias del fiscal ya habían sido superadas. En un informe posterior, dirigido al Tribunal de la Libre Competencia, negaron el uso de prácticas comerciales unilaterales hacia sus proveedores, y, en algunos casos, se mostraron abiertos a mantener un diálogo con la Asociación Gremial de Industrias Proveedoras.

Después de este debate, la Fiscalía Nacional Económica emitió un pronunciamiento en virtud del cual obliga a las grandes cadenas a consultar a la autoridad en caso de que se propongan adquirir nuevos supermercados.

*El Mercurio, Economía y Negocios, 3 de junio, 7 de julio y 6 de octubre de 2004.*

La subcontratación puede tener efectos positivos o negativos sobre los emprendedores. Para muchos de ellos, la subcontratación con grandes empresas es la solución ideal, porque les genera un poder comprador estable y les ofrece una perspectiva de más largo plazo para planificar sus actividades.

Debido a la gran desigualdad en el poder de negociación con este comprador único la subcontratación también puede generar una alta vulnerabilidad en las empresas subcontratistas. En varios casos, las relaciones de subcontratación no son más que la forma mediante la cual las grandes empresas transfieren a las Pymes los riesgos comerciales y los costos de las crisis. Para las grandes empresas es más fácil y barato poner fin a subcontratos de compras que cesar a trabajadores protegidos por la legislación laboral.

Algunas expresiones recurrentes de la asimetría de poder entre las grandes y pequeñas empresas son la amenaza de corte de contratos, la dilatación de los periodos de pagos de proveedores y la prohibición de recurrir al descuento externo de facturas.

Estas asimetrías son sintomáticas de la enorme concentración del poder económico en Chile. Las grandes empresas, específicamente las sociedades anónimas, constituyen el elemento central de la economía, pues concentran el gran capital y las principales decisiones sobre inversión (además de sus influencias políticas, sociales y culturales; por ej., en los medios de comunicación). Ejercen su principal influencia organizadas en grupos económicos o conglomerados. Se trata de una elite financiera que ejerce el dominio y control sobre



un gran número de empresas en diferentes ramas de la economía, mediante la creación de redes de directores de esas sociedades. No se trata de una conspiración, como muchas veces se interpreta, sino la simple utilización de las opciones que abre una economía de mercado. Por cierto que estas capacidades pueden también utilizarse en contra de intereses sociales, ya sea de los accionistas minoritarios o de otros competidores. Ésta es una realidad bien documentada que, lamentablemente, en tiempos recientes ha mostrado actos de corrupción y de irresponsabilidad por parte de algunos grandes ejecutivos empresariales.

## RELACIÓN CON LOS BANCOS

Esta relación es uno de los mayores obstáculos que enfrentan los emprendedores para su desarrollo. Hay un discurso público instalado que afirma que “los bancos discriminan a las Pymes, y les cobran tasas de interés muy altas”, lo que es efectivo.

Creados como instrumento de fomento por la Corfo en 1993, los Profos (Proyectos asociativos de fomento) han sido una herramienta de apoyo a la asociatividad de las Pymes que ha reportado interesantes resultados. Al favorecer que las empresas se unan en torno a objetivos comunes, y por periodos de hasta cuatro años, en muchas ocasiones los Profos han permitido a las Pymes negociar mejor sus operaciones de compra y venta, saltarse los intermediarios en los negocios de exportación, e incluso crear nuevos negocios de mayor

valor agregado. Una evaluación de impacto efectuada por académicos de la Universidad de Chile (Benavente y Crespi, 2004) mostró que, en comparación con empresas similares que no habían participado del programa, las Pymes vinculadas a Profos habían crecido significativamente más en sus ventas, capacitaban más a su personal e introducían más técnicas modernas de gestión. Hasta el año 2004, cerca de diez mil Pymes de todo el país habían participado en algún Profo.



Ello se explica en parte por razones propias del mercado financiero (el problema de “asimetrías de información”) y cuya modificación requeriría algunos cambios institucionales. La explicación básica es que las Pymes representan riesgos más altos ante un crédito y costos de transacción más altos por peso prestado (entre dos a cuatro veces más alto para las Pymes que las empresas grandes) (Cabrera y otros, 2002).

El Estado ha tratado de compensar en parte este obstáculo a través de fondos de garantía estatales (FOGAPE) o líneas especiales de crédito, canalizadas a través de los bancos por Corfo. Debe tenerse presente, sin embargo, que cuando el Estado da una garantía y la empresa asegurada quiebra, son todos los chilenos quienes terminan pagando esa deuda. Por lo tanto, el otorgamiento de garantías estatales tampoco es una solución a prueba de errores para el conjunto de la sociedad.

Como consecuencia de los mayores costos de transacción, los pequeños empresarios requieren de un alto volumen de capital propio para funcionar. En otras palabras, la relación entre capital propio y crédito concedido es mucho más alta para los

pequeños que para los grandes empresarios, situación contradictoria con su menor capacidad de ahorro.

No se trata de desconocer los elementos técnicos que pueden esgrimirse como razones de peso para que los créditos a las Pymes tengan costos más elevados. Sin embargo, dada la creciente importancia del emprendimiento como alternativa laboral, y las ganas de emprender que hoy la gente expresa en Chile, parece necesaria una discusión seria sobre estos temas.

## GESTIÓN ADMINISTRATIVA RELACIONADA CON EL ESTADO

En el ámbito público, las Mipymes se relacionan con el Estado a través de diversas formas, pero la que ofrece un especial interés para las posibilidades de los nuevos emprendedores es la de las licitaciones públicas. Un informe técnico (Bianchi, 2002) da cuenta de que, a pesar del buen nivel de transparencia que existe en Chile y de la modernización tecnológica que ha significado el uso de Internet para las compras públicas, subsisten problemas para el acceso de las Mipymes a este mercado, tales como los elevados requisitos

Algunas informaciones de público conocimiento sobre los niveles de concentración económica en Chile:

- De acuerdo a un estudio del Fondo Monetario Internacional (FMI), Chile es el mercado bursátil más concentrado de América Latina, y uno de los más concentrados entre las economías emergentes. De hecho, sólo el 38% de los títulos de las empresas no está en manos de sus controladores (*El Mercurio*, 06/09/2004).

- En relación a la propiedad, tres grupos concentraban el 74% del patrimonio de todas las sociedades anónimas en 1999; y diez grupos concentraban el 89% (Agosín y Pastén, 2003).

- De un total de 141 directores, cinco grupos controlaban 121 directores de sociedades. Cabe hacer notar que uno de los inversionistas institucionales más importantes, como son

las AFPs, está legalmente impedido de ser controlador de una sociedad, quedando siempre como socios minoritarios (Agosín y Pastén, 2003).

- La alta concentración patrimonial facilita prácticas poco amistosas hacia los accionistas minoritarios, tales como la emisión de diferentes tipos de acciones (algunas con privilegios especiales); la manipulación del mercado, con el objeto de generar ruidos que preparen compras agresivas, o negociaciones poco transparentes en beneficio de los controladores. Un reciente estudio muestra que la combinación de un alto grado de concentración de los derechos económicos (sobre la propiedad) y de los derechos políticos (sobre las decisiones, a través de directorios interrelacionados) contribuye a decisiones que benefician a la minoría controladora, en contra de los intereses de los accionistas en general (Silva, 2004).

de producción para postular, el nivel de garantías exigido y los periodos demasiado breves para presentar propuestas.

Estos requisitos para acceder a las licitaciones públicas representan costos unitarios muy diferentes para las grandes y pequeñas empresas, siendo discriminatorios para estas últimas.

Por su parte, los gobiernos locales tienen un papel significativo en la creación de nuevas empresas. La obtención de patentes municipales representa

altos costos y regulaciones que tienden a inhibir las iniciativas. Estas regulaciones son de distinta naturaleza, incluyendo las sanitarias y ambientales. Dada la alta probabilidad de muerte de las nuevas empresas, sobre todo de las pequeñas, su cumplimiento puede representar una parte importante de la inversión inicial y, eventualmente, de la pérdida. Desde esa perspectiva, los recientes avances en la simplificación de trámites de inicio de empresas son un paso importante a favor del pequeño emprendimiento.

## FORTALECER EL EMPRENDIMIENTO

---

Los diagnósticos existentes sobre el emprendimiento enfatizan la necesidad de formular una estrategia nacional de desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas, que asuma una visión de país y de largo plazo. Los desafíos competitivos que enfrenta la economía chilena son conocidos, y se intensificarán en el futuro. Los mayores acuerdos comerciales de integración ya son una realidad y presentan grandes posibilidades para los emprendedores de todo tipo. El desafío es desarrollar las nuevas capacidades requeridas para aprovechar en plenitud las oportunidades abiertas.

Algunos desafíos que se detectan dicen relación con:

- La necesidad de contar con una política con visión nacional y de largo plazo, respaldada por los más amplios sectores del país (públicos y privados, de gobierno y oposición).
- La mejora de la coordinación de las políticas definidas e implementadas por varios organismos públicos en el campo del apoyo al emprendimiento.
- Otorgar mayor prioridad a los impactos en el pequeño emprendimiento, en el debate sobre las instituciones y las políticas públicas.

En la formulación de una estrategia nacional para potenciar la capacidad emprendedora, existe una premisa crucial: no se trata de agregar diversas iniciativas de políticas, sino de abordar el tema con una visión sistémica e integral.

Es necesario considerar que el emprendimiento constituye una forma privilegiada de subsistencia, de realización de proyectos personales, de creatividad y de desarrollo humano. Los chilenos y chilenas manifiestan entusiasmo por seguir esa ruta, y en el país se ha creado una nueva estructura de oportunidades, mucho más favorable que antes a la iniciativa individual. Sin embargo, muchas veces esas iniciativas enfrentan obstáculos que limitan las oportunidades, y lo hacen en forma poco equitativa.

Los sesgos institucionales contra el pequeño emprendimiento (por ej., dificultades de acceso al crédito), el abuso derivado de la concentración económica (copamiento de los mercados o imposición de prácticas abusivas) y el burocratismo no sólo conspiran contra el emprendimiento, también afectan el desarrollo democrático. En el contexto de un mundo económico en el que la opción de un empleo asalariado permanente es cada vez más una quimera, se requiere favorecer las condiciones institucionales y culturales para el emprendimiento, para así conciliar crecimiento y desarrollo.



## CAPÍTULO 3

# PROTECCIÓN SOCIAL Y PODER EN CHILE

## INTRODUCCIÓN

---

La protección social es uno de los desafíos más importantes que enfrentan los países. Históricamente, la protección social ha estado ligada a la forma de pensar la sociedad, a sus modelos y paradigmas de desarrollo. Como se señaló en el *Informe de Desarrollo Humano en Chile 1998, Las paradojas de la modernización*, la seguridad humana es un elemento esencial para la vida de las personas.

El Desarrollo Humano se define como el aumento y ampliación de las oportunidades de que disponen

las personas para llegar a ser sujetos y beneficiarios del desarrollo. Prever a tiempo aquello que pueda afectar el desarrollo personal o familiar (enfermedades, desempleo, vejez, invalidez) es construir el poder necesario para que el desarrollo humano se despliegue y prolongue a lo largo de la vida. **La protección social aporta una sensación de seguridad frente a un mundo incierto. No sólo disminuye la ansiedad respecto del futuro, sino que permite que las personas sean más osadas en sus proyectos. Por**

eso, la protección social es un factor que incrementa el poder objetivo y subjetivo de los individuos.

En este capítulo se analiza el tema de la protección social en Chile considerando dos ámbitos, salud y pensiones, ya que entre los riesgos que cualquiera puede enfrentar están la enfermedad o una vejez poco digna. Ciertamente, el concepto es bastante más amplio que estos dos ámbitos, pero aquí el objetivo es ilustrar la manera en que se ve afectado por el fenómeno del poder.

El sistema de protección social chileno presenta dos características que dificultan el avance hacia un mayor Desarrollo Humano. En primer lugar, un amplio segmento de la población no tiene acceso a ciertos elementos de protección social u obtiene

beneficios insuficientes e irregulares. En segundo lugar, y en parte como antecedente de la situación previa, los sistemas de protección social presentan asimetrías, producto de un poder atomizado de los individuos y un poder concentrado de quienes controlan los sistemas privados de salud y previsión.

La tesis de este Informe es que a través del incremento de sus capacidades personales y sociales los ciudadanos pueden superar la exclusión y fortalecer la sociedad. Aquellas personas más seguras y capacitadas para enfrentar los desafíos generan una sociedad más poderosa. A la vez, los actores sociales organizados contribuyen a que los beneficios y reglas del juego satisfagan a todos. Esta interacción entre capacidades individuales y sociales puede generar un círculo virtuoso que amplíe y haga más eficiente el sistema de protección social.

## PROTECCIÓN SOCIAL EN ÉPOCAS DE ALTO RIESGO

---

El tema de la protección social se ha vuelto más acuciante en la actual sociedad de cambio y alto riesgo. Los cambios demográficos y en el mercado laboral, los altos costos previsionales, los rápidos avances tecnológicos, las desventajas y desprotección de las mujeres, la flexibilidad y rotación laboral, el aumento del desempleo y de la informalidad en el trabajo, entre otras razones bien conocidas, han llevado a revisar las antiguas formas de protección social. Pocos países han logrado dar con la fórmula que resuelva estas nuevas exigencias sociales y económicas. En este nuevo contexto mundial la pregunta sigue ahí: ¿cómo armonizar el desarrollo económico y las demandas de protección social de grandes sectores, muchas veces marginados por las nuevas dinámicas de la globalización?

En Europa, por ejemplo, trizado el pacto social de la posguerra fue necesario asumir los problemas con decisión y sentido crítico, hasta recomponer un nuevo pacto social para un mundo globalizado. Un aspecto central de este esfuerzo fue definir qué se conservaba del antiguo Estado de bienestar y cuáles

eran las posibilidades de perfeccionar y adecuar la protección social a la nueva situación (Unión Europea, 2000).

En Chile, el tema de la protección social nunca ha estado fuera de la agenda nacional. Diversos analistas están convencidos de que, especialmente en los campos de salud y previsión, el actual sistema de protección en manos privadas requiere de ajustes que reduzcan las desigualdades y la marginación de una importante cantidad de ciudadanos.

En el país existe un sistema público de salud y otro privado; sin embargo, en materias de previsión, existe sólo un sistema privado obligatorio, el cual cubre al 60% de la población activa y deja al resto en gran medida desprotegida. Este sistema privado muestra una marcada desigualdad en los beneficios de los cotizantes, en función de su ingreso y condiciones laborales. Un amplio sector de personas, cercano al 40%, está marginado de las oportunidades de previsión, incluyendo a los asalariados sin contrato, los trabajadores

independientes e informales de bajos ingresos, los microempresarios y sus trabajadores y, sobre todo, las mujeres. Como se analizará, no sólo los

datos objetivos avalan este aserto, sino también las percepciones de la población.

## INSTITUCIONALIDAD Y PODER

---

El sistema anterior a 1973 ponía el énfasis en el rol del Estado y de las instituciones públicas para garantizar la protección social. Las reformas de los años ochenta enfatizaron, en cambio, la responsabilidad individual y la gestión de instituciones privadas.

Estos cambios no sólo modificaron los principios rectores del sistema de protección social, sino que generaron nuevos actores institucionales, como las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), en el sistema de pensiones, y las Instituciones Privadas de Salud Previsional (Isapres), en el ámbito de la salud. En ambos casos se trata de instituciones organizadas colectivamente, y que han acumulado un poder corporativo de alta influencia.

Así, por ejemplo, la Asociación de Isapres se ha convertido en el interlocutor más poderoso ante el gobierno y el Parlamento en el debate en torno a las reformas del sistema de salud. **Los cotizantes y futuros beneficiarios son, en cambio, sujetos que actúan individualmente, con una capacidad de influencia casi nula.**

Algo similar ocurre con los abusos que pueden sufrir los afiliados, ya que su única defensa posible es recurrir a la superintendencia que supervisa cada sector o, en caso extremo, los tribunales. En este panorama debe valorarse el papel subsidiario que desempeñan las superintendencias, que, junto con regular el funcionamiento de las instituciones privadas, son también una instancia a la que puede recurrir quien se sienta afectado por las instituciones de protección a las cuales pertenece. En los hechos, las superintendencias son el único contrapeso del poder corporativo que ostentan las asociaciones empresariales de salud y previsión.

Sin embargo, no todos tienen la capacidad o

el conocimiento para acudir a ellas. Las personas no necesariamente distinguen los componentes del sistema, ni los roles o responsabilidades de las instituciones. Su juicio tiende a ser global; y las quejas, a traducirse en una demanda directa sobre el Estado para que éste asegure protección, equidad y respeto a los compromisos contraídos. Cuanto menos exista la capacidad social para mediar entre los individuos y el sistema de protección, más crecerá esta tendencia. Sin la fortaleza de los interesados organizados y reconocidos institucionalmente, se crea en muchos un sentimiento de impotencia frente al poder de las instituciones y, por lo tanto, al Estado como garante de derechos.

En el actual contexto, el rol del Estado es, principalmente asegurar mínimos críticos de seguridad para los más desposeídos (“mínimos civilizatorios”, según algunos autores), así como regular y supervisar el conjunto de los sistemas y subsistemas de protección.

No se trata de descartar las responsabilidades individuales ni de poner toda la protección en manos del Estado, pero sí de complementar los esfuerzos individuales con compromisos colectivos o solidarios.

Algunos de los recientes cambios caminan en esta línea. Ello se refleja especialmente en dos políticas sociales implementadas en los últimos años: Seguro de Cesantía y el plan AUGE (Acceso Universal con Garantías Explícitas). Ambos incorporan el esfuerzo y aporte individual y, complementariamente, un respaldo solidario.

El Seguro de Cesantía demuestra que es posible innovar en el diseño de mecanismos institucionales que permitan incorporar mayores grados de participación y supervisión de parte de los interesados. El

sistema estableció por ley la creación de una comisión de usuarios, con participación de trabajadores, empresarios y gobierno.

Esta combinación y complementariedad entre los esfuerzos público, colectivo e individual logra algo esencial en el empoderamiento personal y social, como lo es el incremento de la capacidad de los individuos y grupos para elegir opciones útiles y efectivas para mejorar sus vidas. Los cotizantes ven también incrementado su poder de exigir responsabilidades a las administradoras (Smulowitz y Walton, 2002).

No existen barreras técnicas que impidan un mayor involucramiento de los beneficiarios en la dirección y control de los sistemas de protección social, y la experiencia muestra que tampoco se pone en jaque la gobernabilidad de los sistemas. Sin embargo, el poder adquirido por las entidades administradoras dificulta el desarrollo de las capacidades necesarias para contar con individuos y grupos en condiciones de influir en la toma de decisiones, y no sólo ser clientes atomizados.

## EL PODER DE LA INFORMACIÓN

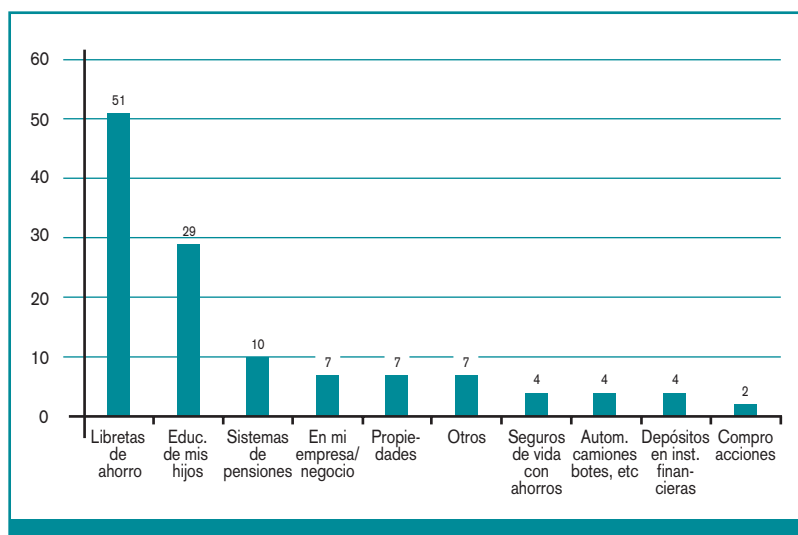
La información es un elemento esencial para materializar la libertad de elección, la capacidad de control social de los contratos y la reacción contra los abusos. Ésta es, justamente, una de las mayores deficiencias de la relación individual en los sistemas de salud y pensiones. Se trata de la famosa “letra chica”. Como estos contratos son, en la práctica, contratos de adhesión, una serie de negligencias compartidas muchas veces impide adoptar las medidas necesarias para una adhesión ilustrada. Esto no es sólo una característica de la realidad chilena. En Estados Unidos, donde se encuentra el mercado de capitales más desarrollado del mundo, la competencia no ha logrado bajar las comisiones cobradas por los fondos de pensiones. La razón es que la mayoría de las personas no tiene acceso a información comprensible o no puede procesarla. Como señala el Premio Nobel de Economía Joseph Stiglitz: “Los estudios muestran que la mayoría de los estadounidenses ni siquiera conoce la diferencia entre bonos y acciones; ¿cómo van a tomar decisiones bien informadas?” (Stiglitz, 2003).

De acuerdo a los resultados de la Primera Encuesta de Protección Social, los problemas planteados por Stiglitz se reproducen fielmente en Chile: la falta de información entre los afiliados al sistema de pensiones es enorme. Así, por ejemplo, sólo un 10% de los encuestados considera que sus cotizaciones son un ahorro. Para la gran mayoría

(80%) invertir en su futuro significa disponer de una libreta de ahorro o educar a los hijos. Más aún, el 48% de los afiliados dice que, si no estuviera obligado a cotizar, invertiría su cotización previsional en libretas de ahorro u otros depósitos a plazo. El 22% lo gustaría (Superintendencia de Seguridad Social, 2004).

La falta de información también afecta a la relación con las Isapres. El 48% de los reclamos a la Superintendencia se produce por falta de conocimientos e información sobre las normas y contratos, lo cual se expresa en la mala utilización

GRÁFICO 13  
Inversión de los ahorros. Multirrespuesta (porcentaje)



Fuente: Análisis y principales resultados de la Primera Encuesta de Protección Social, 2004, Subsecretaría de Previsión Social.

de los servicios. Uno de los expertos consultados relató así la desinformación de muchos afiliados:

**“Los contratos de salud no se leen, no se explican, no se conocen. Por lo tanto, no se sabe cuáles son los beneficios. Por ejemplo, la gente no tiene idea de que el afiliado y las cargas pueden hacerse un examen preventivo al año, gratis. Lo está pagando, y si no lo hacen, la Isapre se queda con esos ingresos. No se conoce**

**cómo operan los beneficios de cobertura catastrófica”.**

**(Médica, experta en salud pública)**

Pareciera que el camino para superar esta brecha de información pasa por el aumento de las mediaciones de organizaciones sociales jurídicamente establecidas y reconocidas para asistir en la información y capacidad de control y negociación con las instituciones de protección social. **La información es poder**, y sin ella no pueden constituirse sujetos capaces de hacer cumplir sus derechos.

## PROTECCIÓN SOCIAL EN SALUD

### PERCEPCIÓN DE LOS CHILENOS

De acuerdo a los antecedentes aportados por la Encuesta Nacional 2004, la percepción que tiene la población sobre las instituciones de salud parece estar cambiando. El 42% de los encuestados considera que el país ha logrado generar más oportunidades para una mejor atención en salud. Sólo un 28% considera que ahora existen menos oportunidades que antes. El 30% considera que se han mantenido.

Consultados sobre si ellos o sus familias han tenido la posibilidad de acceder o aprovechar las oportunidades que el país ofrece en salud, el 57% responde positivamente y el 42% en forma negativa. La respuesta positiva en salud es la cuarta entre ocho alternativas sobre las posibilidades que ofrece actualmente Chile para acceder a nuevas oportunidades.

La encuesta también revela que, para un 46%, **“la opinión de las personas pesa más que antes”** en Fonasa. En el caso de las Isapres, es un 38% de los encuestados el que se pronuncia en tal sentido. La percepción más positiva de la población sobre Fonasa es corroborada por el hecho de que la institución pública es elegida la quinta entidad (entre catorce) que la gente considera que los respalda cuando desean realizar un proyecto. Las Isapres son la número once.

### SISTEMA PRIVADO: ALGUNOS PUEDEN ELEGIR

La principal reforma de la salud del régimen militar fue la puesta en marcha de las Isapres. Su idea matriz era entregar a las empresas privadas la administración de los aportes obligatorios a la salud de los asalariados, otorgando a cada afiliado la posibilidad de elegir la Isapre y el plan que más le conviniera. Cada cotizante debe velar por sus intereses, excluyendo así cualquier forma de solidaridad para situaciones críticas.

Para una parte del país, el sistema privado ha significado avances muy importantes en infraestructura y calidad de atención. En ese sentido, puede afirmarse que el sistema privado ha hecho su aporte al responder a una demanda de servicios para un determinado estrato social. Sin embargo, no ha resuelto el problema de salud de la mayoría de la población. Más allá de las expectativas de sus creadores, la cobertura de las Isapres llegó en su punto más alto a un 25% de la población, y actualmente se sitúa en casi un 17%.

La cobertura se concentra en los grupos de menor riesgo, pues el sistema resulta excesivamente oneroso para los más vulnerables. El caso más conocido es el de la tercera edad. No es casual que no más del 8% de la población de más de 60 años permanezca en las Isapres, mientras la abrumadora mayoría está en FONASA.

## SISTEMA PÚBLICO: UN PROCESO DE AJUSTES CRECIENTES

Desde el retorno de la democracia los esfuerzos del Estado se han concentrado en fortalecer el sistema público de salud, priorizando la rehabilitación y expansión de la base material y realizando significativas mejoras a las remuneraciones del personal médico, paramédico y de servicios.

Reflejo del nivel de prioridad otorgado es que el gasto social público per cápita creció un 139,6% entre el año 1990 y el año 2002, más del doble de lo que aumentó el Producto Interno Bruto per cápita en el mismo período.

Una parte importante de estos recursos fue destinada a mejorar las remuneraciones del personal, sin lo cual era impensable mejorar la atención. Así pudo asignarse más tiempo a cada paciente y facilitar personal médico y paramédico para las intervenciones quirúrgicas complejas. Por eso el aumento del número de prestaciones no corresponde plenamente al incremento de los recursos.

¿Cómo interpretar estos cambios desde el punto de vista del poder? Al respecto deben hacerse dos consideraciones. La primera es que en democracia se aumentaron los recursos para los problemas más evidentes y urgentes, incrementando así la satisfacción de las necesidades básicas de salud de la mayoría de la población. Sin embargo, no se lograron cambios sustantivos en el modelo de salud y gestión heredado del gobierno militar. En ello tuvo especial relevancia **el poder del Colegio Médico y la influencia de las Isapres en la correlación de fuerzas del Senado** (especialmente en la primera y segunda legislaturas). La segunda consideración es que **no se estableció una estrategia que considerara que el cuidado de la salud es el resultado de un contexto sociocultural y de una práctica social, cuyos énfasis deben estar en el cuidado preventivo de la salud y en la participación de la ciudadanía para impulsar los cambios que el sistema necesita.**

**“La salud requiere de una ciudadanía activa e ilustrada, capaz de ejercer mejor sus**

CUADRO 21

**Distribución de la población por sistema previsional de salud según quintil de ingreso, 1990-2003 (porcentaje)\***

Año	Sistema previsional de salud					
	Público- I quintil	Público- V quintil	Isapre-I quintil	Isapre-V quintil	Particular y otros - I quintil**	Particular y otros- V quintil**
1990	85	37	3	41	12	22
1992	83	30	5	46	12	23
1994	85	29	6	53	9	18
1996	84	25	6	56	10	19
1998	86	26	4	55	10	19
2000	88	30	3	54	9	16
2003	91	34	2	50	7	16

\* Se excluye el servicio doméstico puertas adentro, y su núcleo familiar.

\*\* Considera particulares sin previsión, sistemas previsionales de las Fuerzas Armadas y otros sistemas.

Fuente: Mideplan, Encuestas CASEN de los años respectivos.

**derechos y asociarse para generar círculos de opinión favorables a ciertas reformas que la gente requiere pero muchas veces no exige...”.**

(Ejecutivo de institución de salud pública)

### ¿Puede lograrse mayor poder social en el ámbito de la salud?

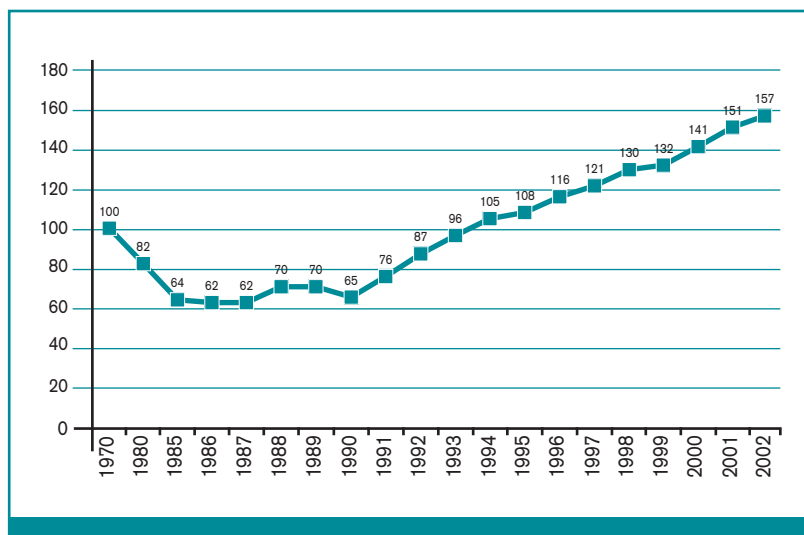
En los últimos años, la salud pública ha enfatizado especialmente el reforzamiento de la salud primaria. Existen actualmente en el país 414 centros de salud que atienden hasta las ocho de la noche, mientras que en 1990 no había ninguno. Si este énfasis fuese acompañado de la participación de los usuarios organizados en planes de prevención, los consultorios y organizaciones sociales constituirían un poder social capaz de dar un salto de calidad significativo en la atención primaria.

### PLAN AUJE, ¿UN SALTO CUALITATIVO?

Junto con reafirmar el derecho de todos a la salud, la reforma recientemente impulsada por el gobierno del presidente Ricardo Lagos incorpora cuatro principios orientadores adicionales: la igualdad en el acceso a la salud, la solidaridad, la eficiencia en el uso de los recursos y la participación social. En el concepto de la reforma, la igualdad requiere de un mayor grado de solidaridad por parte del sistema. Para que la salud sea un derecho necesita un sistema que maneje con eficiencia los



GRÁFICO 14

**Índice del gasto social público per cápita en salud (1970 = 100)**

Fuente: Dirección de Presupuestos, 2003.

recursos disponibles y limite la presión para que se le agreguen recursos de manera permanente. La participación social resultaría clave en el logro de estos objetivos de eficiencia.

La reforma de salud se ha plasmado en dos proyectos de ley fundamentales: el plan AUGE, aprobado por el Congreso con algunas modificaciones, y el de Autoridad Sanitaria, promulgado en febrero de 2004.

Al garantizar jurídicamente el acceso universal al tratamiento de las 56 patologías graves que más frecuentemente (un 75% del total) afectan a la población, el AUGE es la expresión concreta del propósito gubernamental de extender al conjunto de la población chilena el derecho a la salud.

El AUGE no es sólo un esquema de seguro ampliado, sino que constituye la expresión de un nuevo modelo sanitario, ya no puramente orientado a combatir y controlar las enfermedades transmisibles (como en el siglo XX), sino dispuesto a enfrentar las enfermedades actualmente predominantes: las degenerativas, como el cáncer; las asociadas a estilos de vida sedentarios, como las cardiovasculares, y las derivadas de accidentes traumáticos.

Frente a este tipo de necesidades, los aportes de la tecnología médica y los avances en el conocimiento

científico son sin duda fundamentales para mejorar las condiciones sanitarias de la población, así como su esperanza y calidad de vida. Sin embargo, estos mismos avances tecnológicos pueden derivar en una insostenible escalada de costos. De ahí la importancia de los principios de eficiencia y participación social que inspiran la reforma de salud.

Una primera barrera de contención de gastos contemplada en el plan AUGE es el establecimiento de protocolos de atención elaborados por especialistas. Otra iniciativa es la Ley de Autoridad Sanitaria, la cual entrega a los hospitales una mayor autonomía de gestión, pero a través de una red que racionaliza el equipamiento técnico y el personal, de acuerdo a qué tan complejos sean los problemas de salud.

Cabe hacer notar que todas estas iniciativas han debido enfrentar **la fuerte oposición del poder corporativo tradicional del gremio médico**. Particular rechazo han encontrado los avances racionalizadores que permiten una mayor interacción entre los establecimientos de salud pública y privada, bajo el argumento de que se estaría intentando privatizar los servicios de salud pública.

Sin perjuicio de las acciones descritas, probablemente el principio orientador más relevante para la contención de costos sea la participación social, la cual debe expresarse en una participación efectiva de las familias y la población general en el despliegue de acciones preventivas y de promoción de la vida sana. El viejo dicho de que es mejor prevenir que curar es cada vez más cierto en el plano del gasto en salud. Sin este esfuerzo complementario se corre el riesgo de afrontar una escalada de costos, cuyo límite estará dado sólo por el ingenio humano para descubrir nuevos tratamientos. Tal como la salud primaria, el plan AUGE requiere la compañía de suficientes organizaciones de usuarios que actúen como contraparte de los esfuerzos del Estado para la prevención y el mejoramiento de la salud de los chilenos y chilenas (Sandoval, 2004).

Por más que se avance en la contención de los costos asociados a los tratamientos médicos y se evite una mayor proporción de enfermedades, garantizar el derecho igualitario a la salud para toda

la población exige un esfuerzo solidario. Por eso, la mayor parte del financiamiento del AUGE se hará a través de fondos públicos. Los indigentes y pobres no pagarán nada, y quienes deban pagar lo harán de acuerdo a sus ingresos, y con topes máximos.

Como es sabido, el intento del gobierno por establecer un Fondo Solidario adicional, constituido con aportes provenientes de las cotizaciones a las Isapres, encontró la férrea resistencia de éstas. Ante un posible entramamiento de la iniciativa completa en el Parlamento, se optó por no continuar impulsándola.

**El énfasis futuro debiera estar en el aumento de la capacidad ciudadana para asumir un papel más activo en el manejo de los problemas de salud, y que su abor-**



**daje no quede entregado exclusivamente al poder y los recursos del Estado.**

## SISTEMA DE PENSIONES

### PERCEPCIÓN DE LOS CHILENOS

Diversos estudios han puesto de relieve las falencias del sistema chileno de pensiones. La Encuesta Nacional del PNUD para el INDH 1998 reveló que los chilenos tenían una mala percepción de los ingresos en la vejez. Un 36% de los encuestados consideraba que éstos alcanzarían sólo para cubrir sus necesidades básicas, y un 37% creía que ni siquiera permitirían cubrir dichas necesidades.

En la Encuesta para el Informe 2004 se mantiene esta baja apreciación: sólo un 29% de los consultados considera que hoy existen más oportunidades que antes para tener una mejor jubilación, contra un 38% que considera que las oportunidades son menos. Debe subrayarse que, de los ocho ámbitos sobre los que se interroga, fue éste el peor evaluado por los encuestados.

Pero quizás lo más desolador es que el 67% de los consultados dice no haber tenido la oportunidad de acceder a **una mejor jubilación, contra el 27% que responde afirmativamente.** Es necesario analizar con detenimiento la subjetividad que los chilenos expresan en estas respuestas. Difícilmente

se logrará incorporar a una mayoría a un proyecto común con este nivel de desesperanza ante un aspecto tan clave para el transcurso de sus vidas como es la previsión social.

Puestos en esa perspectiva, se analizará a continuación cuáles son los principales problemas y desafíos que presenta el sistema chileno de pensiones.

### TENDENCIAS DEMOGRÁFICAS Y FINANCIAMIENTO

Chile se encuentra en un proceso avanzado de transición demográfica, con una fuerte disminución de la fecundidad y un acelerado aumento de la población de tercera edad. Las personas de 60 a 69 años, que el año 2000 representaban un 5,6% de la población, llegarán a 6,9% en 2010; y las personas de 70 o más aumentarán de un 4,6% a un 5,6% en el mismo periodo. Este movimiento demográfico presenta un gran desafío para el financiamiento de la previsión social, sobre todo si se considera que muchas personas mayores viven solas y carecen de protección familiar directa.

Algunos expertos sostienen que, en el sistema de

capitalización individual, el aumento de la longevidad afecta a las personas y sus futuras pensiones, pero no a las finanzas públicas. Sin embargo, esto no es completamente verdadero, ya que el Estado garantiza pensiones mínimas (con 240 cotizaciones), aunque el monto acumulado no alcance. Como además debe asignar fondos para las pensiones asistenciales, cuanto mayor sea la longevidad de la población, mayores serán los recursos que el Estado deberá gastar en estas partidas.

A pesar de que uno de los propósitos de la reforma de 1981 fue reducir el déficit provisional de las finanzas públicas, éste ha permanecido cercano al 6% del Producto Interno Bruto. Para el periodo 2004-2010 se prevé un déficit provisional total de un 5,5% del PIB.

En ese déficit, la garantía estatal a las pensiones mínimas es el componente que presentará el mayor crecimiento (desde un 0,06 del Producto Interno Bruto a un 0,27%). La cifra puede parecer pequeña, pero su ritmo de crecimiento es preocupante, y es posible que el Estado pueda llegar a tener que financiar directamente a uno de cada dos afiliados al nuevo sistema de pensiones. En ese contexto, su margen de maniobra para entregar mejores pensiones será muy estrecho.

La razón que puede explicar este incremento en la participación del Estado en las pensiones mínimas es que la cobertura, los montos de las cotizaciones y las densidades previsionales son aparentemente muy bajas.

#### FALTA DE COBERTURA DEL SISTEMA

Cuando en Chile se instaló el nuevo sistema previsional, se pensó que la estrecha relación entre

aportes y beneficios sería un incentivo para cotizar. Sin embargo, la cobertura efectiva del sistema ha permanecido baja. Al 30 de abril del año 2004 los cotizantes totales de las AFP alcanzaban las 3.470.952 personas, equivalentes al 56% de la fuerza de trabajo. Si se agrega el 3% que todavía permanece en el antiguo sistema de reparto (INP), se llega a un 59% de cobertura total (esta cifra no incluye a las FF.AA.) (MIDEPLAN, 2000). En términos aproximados, podría decirse que **cerca del 40% de la fuerza de trabajo está excluida de una protección efectiva**. Según el Ministerio del Trabajo, “la cobertura efectiva y la cobertura ocupacional, que incluye sólo a quienes efectivamente han realizado sus contribuciones previsionales al fondo de pensiones, demuestran que poco más de la mitad del universo relevante (fuerza de trabajo u ocupados) cotizó en el periodo citado” (Ministerio del Trabajo, 2003).

Dos de las categorías poblacionales más vulnerables, las mujeres y los más pobres, son las más excluidas del sistema.

El especialista Carmelo Mesa-Lago se refiere a la **inequidad de género** del sistema de la siguiente manera: “En el año 2002, y después de 21 años de reforma, el fondo acumulado en la cuenta individual de las mujeres era entre 32% y 46% menor al de los hombres; la tasa de reemplazo femenina era un tercio de la masculina, y la pensión promedio de la mujer retirada a los 60 años era equivalente al 60% de la de los hombres”. Concluye que resulta urgente “hacer frente a la inequidad de género, con medidas encaminadas a eliminar la discriminación en el mercado laboral, pero también con políticas diseñadas para disminuir los efectos negativos de la reforma estructural; por ejemplo, dando crédito a la mujer por el tiempo que deja de trabajar para criar a los hijos, y considerando la posibilidad de establecer tablas de mortalidad unisexo o una cuenta individual compartida por la pareja” (Mesa-Lago, 2004).

En el caso de la población más pobre, el problema surge de las características de su precaria inserción laboral, pues buena parte de ellos son trabajadores por cuenta propia. Como independientes, no están

CUADRO 22  
Morosidad en las cotizaciones previsionales

Año	Monto (en MMUS\$ de cada año)	Como porcentaje del patrimonio de las AFP
1998	145	0,53
2000	244	0,67
2003	303	0,84

Fuente: Informe Desarrollo Humano en Chile 1998, PNUD y Serie de estudios N° 12 y 35, Asociación Gremial de AFP.

obligados a cotizar, y dada su situación económica y el desconocimiento ya mencionado, es muy común que no lo hagan. A fines del año 2002, un 2,7% de los cotizantes era independiente, pese a que representaban el 29% de la fuerza de trabajo. En el caso de los trabajadores dependientes también existen problemas de inserción laboral precaria que afectan su futuro previsional, pues un porcentaje significativo de los asalariados (cerca del 21%) no posee contrato de trabajo, al tiempo que una alta proporción de los asalariados **con contrato** dura menos de un año en su empleo.

Agrava todo lo anterior el creciente incumplimiento en el pago de las cotizaciones por parte de las empresas. La morosidad crece en forma acelerada, tal como puede observarse en el cuadro 22.

La falta de incentivos para los trabajadores

independientes se une a la alta rotación, carencia de contratos y el incumplimiento de los empleadores en los pagos, todo lo cual genera una baja cobertura o escasa densidad de las cotizaciones.

#### **BAJA DENSIDAD DE COTIZACIONES Y SUS EFECTOS DE DESPROTECCIÓN**

Las historias previsionales están fuertemente determinadas por el mercado laboral. La densidad de cotizaciones disminuye cuando existe mucha rotación en el empleo, alta cesantía o falta de contratos en un sector de los asalariados. Estos problemas pueden significar que muchos trabajadores finalicen su vida laboral con una densidad de cotizaciones tan baja que su nivel de pensión deba ser subsidiado por el Estado para alcanzar el mínimo; o, peor, que no lleguen a alcanzar los 240 meses que exige la ley para lograr obtener la

“Estado de la Hacienda Pública:

#### **EYZAGUIRRE PROPONE FONDO PARA FINANCIAR LAS PENSIONES MÍNIMAS**

El ministro de Hacienda, Nicolás Eyzaguirre, planteó ayer la idea de crear un Fondo de Reserva Provisional para el financiamiento del gasto en pensiones mínimas garantizadas por el Estado, como forma de hacer frente al déficit provisional creciente que se produce en esta materia.

De acuerdo a la Encuesta de Protección Social 2002 realizada por el Ministerio del Trabajo, la densidad de las cotizaciones de los afiliados al sistema de AFP promedia sólo 52,4%. Esto es, un trabajador que ha trabajado durante diez años ha cotizado apenas algo más de 5 años.

El déficit del sistema de pensiones llegó en 2003 a 5,8% del Producto Interno Bruto (PIB), cifra que tenderá a mantenerse en el futuro.

Además, el 25% de los afiliados al sistema de pensiones presenta densidades de cotización de 23,6% y sólo un cuarto tiene densidades de 88,8% o más.

Eyzaguirre advirtió que los organismos multilaterales y agencias clasificadoras de riesgo prestan cada vez más atención a estos pasivos contingentes y la evaluación de riesgos en este aspecto se hace más relevante.

La creación de un fondo de reserva, financiado con los ahorros generados por la regla de superávit estructural, en opinión del ministro pondría a la vanguardia a Chile en el manejo fiscal de este tipo de pasivos.

De igual forma, permitiría generar espacios para que la creciente carga fiscal provisional no repercuta fuertemente en las disponibilidades presupuestarias de cada año.

El presidente de la Comisión Mixta de Presupuestos, senador Alejandro Foxley (DC), consideró bastante sensata la idea de crear un fondo de ahorro que permita financiar las pensiones de las personas que no cotizan adecuadamente y en forma continua.

El director de Presupuestos, Mario Marcel, dijo que esta será una de las iniciativas legales que el Gobierno tiene contemplado enviar al Congreso en 2005.”

*El Mercurio, Economía y Negocios, 7 de octubre de 2004.*

pensión mínima. De allí la importancia de un estudio acabado de las historias previsionales, con el fin de detectar a tiempo cuáles pueden llegar a ser los efectos para las familias y el Estado de tener que solventar estos déficit.

El Ministerio del Trabajo considera que, para el conjunto de los afiliados, los datos muestran que la densidad de las contribuciones está lejos de la proyectada al momento de instaurarse el sistema. Al 2001, la densidad promedio de cotizaciones para los **afiliados** al sistema de cotización individual fue de 41%, mientras que para los cotizantes la tasa alcanzó el 59%. Esto significa que, en doce meses, los afiliados y **cotizantes** pagaron las contribuciones de sólo 4,9 y 7 meses, respectivamente (Ministerio del Trabajo, 2003).

Según otros cálculos, la densidad de cotizaciones puede implicar que sólo un 40% de la fuerza de trabajo masculina y un 15% de la femenina tendrán una jubilación superior a la mínima. El resto, o no estará cubierto por el sistema de pensiones o deberá recurrir al subsidio estatal (CENDA, 2004).

Un estudio reciente concluye provisoriamente que, considerando una muestra de 540 cuentas individuales, la densidad de cotizaciones alcanza al 51%, es decir, seis meses y fracción. Según esta investigación, el 50% de los hombres y el 73% de las mujeres no alcanzarán a reunir el capital necesario para obtener la pensión mínima legal autofinanciada (Márquez, 2004).

Por todo lo anterior, es urgente completar el estudio que realiza la Superintendencia de AFP (SAFP) sobre historias previsionales, el cual entregará una conclusión objetiva de la densidad de cotizaciones de los futuros pensionados y sus efectos en el futuro

personal y social. De esta manera podrá concluirse cuántos trabajadores tendrán pensiones sobre las mínimas garantizadas, cuántos tendrán de estas últimas, y cuántos quedarán sin pensión por no cumplir con la exigencia de 240 cotizaciones para obtener la pensión mínima estatal.

## ATOMIZACIÓN Y DESINFORMACIÓN DE LOS AFILIADOS

Más allá de la baja cobertura y la limitada capacidad para entregarles protección social a la mayoría de los afiliados, el sistema de capitalización individual no ha establecido una forma de solidaridad, intra o intergeneracional. Además, los trabajadores organizados no tienen ningún poder colectivo en lo que respecta a la administración de sus ahorros previsionales, y no existe un Comité de Usuarios como el creado para el caso del Seguro de cesantía.

Como es sabido, la afiliación al sistema de AFP es estrictamente individual, y está prohibida la afiliación colectiva. Independientes y asalariados se encuentran atomizados, y carecen del poder social que les entregaría la afiliación a través de sus organizaciones sindicales (o de otras organizaciones de usuarios, para el caso de los independientes).

En este contexto los afiliados a las AFP no consideran sus cotizaciones como un ahorro. Quizás esto suceda porque, según la Primera Encuesta de Protección Social, casi dos tercios de los trabajadores ingresaron a contrapelo al sistema. La mayoría responde: “me obligó el empleador” (56%) o “por temor a que desaparezca el sistema antiguo” (6%). La desinformación sobre el sentido de las AFP hace que aún primen tradiciones culturales del concepto de ahorro, más ligado a la libreta del banco o la educación que a la pensión. Por ello, hay quienes plantean la posibilidad de que el Banco del Estado cree una AFP que asuma esta tradición de la libreta de ahorro como un incentivo a la previsión de muchos chilenos (Riveros, 2004).

La desinformación es uno de los peores escollos del sistema de AFP en la relación con sus afiliados. Podría señalarse que aún no se ha logrado construir una cultura de la previsión, ya que el 72% de los encuestados sólo considera “los próximos meses”

CUADRO 23

### Información de los usuarios (porcentaje)

	Sí	No
¿Sabe cuál es el valor de la pensión mínima de vejez garantizada por el Estado?	22	78
¿Conoce los requisitos para obtener una pensión mínima de vejez garantizada por el Estado?	23	77

Fuente: Análisis y principales resultados de la Primera Encuesta de Protección Social, 2004, Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

como la temporalidad más larga para planear sus ahorros. Sólo un 5% y un 13% de los afiliados ha realizado cotizaciones voluntarias o ahorro voluntario respectivamente. El 57% y el 53% de los afiliados declara no saber que estos tipos de ahorro existen. Esta brecha entre la subjetividad de las personas y el sistema de AFP es quizás el mayor escollo, y sostiene la falta de interés en cotizar que tendrían las personas si no fuera obligatorio.

Se ha dicho que la información es poder. Obviamente, la desinformación es una gran barrera que impide que el querer se transforme en acción. En la encuesta realizada por la Subsecretaría de Previsión Social puede observarse que, tanto en el sistema público como privado, la mayoría de los afiliados no tiene información sobre temas centrales del sistema de pensiones. En parte de su análisis se indica que, hasta la realización de la encuesta, uno de los aspectos no abordados en el ámbito de las políticas de seguridad social en nuestro país ha sido el de la información y conocimiento del sistema por parte de los afiliados.

Estos antecedentes muestran la preocupante falta de información disponible en materias básicas del sistema de protección social; carencia que desempodera a las personas y les resta oportunidades para mejorar sus condiciones de vida. Al no existir una instancia que se preocupe de los intereses básicos de los afiliados, la atomización aumenta la desinformación.

## CONCENTRACIÓN DEL SISTEMA PREVISIONAL

En contraposición a la atomización de los afiliados, el tiempo ha acentuado el proceso de concentración de esta industria. Las compañías administradoras obtienen enormes ganancias (entre un 20% y un 26% sobre el patrimonio), y disponen de un gran poder económico y político. Al mes de abril del 2004 existían seis AFP y sólo en tres de ellas se concentraba casi el 72% de los fondos. A esa misma fecha, el total de fondos acumulados en las AFP alcanzaba la suma de US\$49.224 millones, equivalentes al 60% del PIB aproximadamente (SAFP, 2004). Además, la



rentabilidad sobre activos para el conjunto de las AFP alcanzó un promedio de 53% entre 1999 y el año 2003 (Valdés y Marinovic, 2004)

Más allá de las cifras comentadas, es también claro que la posibilidad de nombrar directores en las más importantes empresas del país les dan a los controladores de las AFP un extraordinario poder de influencia.

Por todo lo anterior el sistema requiere de una mayor apertura y transparencia, mejor información y cobertura. En definitiva, una verdadera competencia.

## REFORMAS AL SISTEMA DE PENSIONES: COMIENZA EL DEBATE

En el último tiempo se han introducido algunas reformas al sistema de AFP, sobre las cuales existe creciente conciencia de que no son suficientes para cubrir las fallas del sistema.

Entre ellas pueden destacarse la creación de los multifondos, el ahorro provisional voluntario y las nuevas exigencias para los retiros anticipados. Se discute, en tanto, el término de las comisiones fijas, la apertura del sistema a los bancos y compañías de seguros para generar más competencia y reducir los costos, y el rol subsidiario del Estado. En ese sentido, la aprobación de la Ley de Rentas Vitalicias (Ley 19.934) es un avance en la dirección apropiada, pues introduce mayor transparencia en un ámbito en el que predominaba la falta de infor-

mación discernible para los afiliados y se fomentaba la jubilación anticipada.

La pregunta central es si acaso este sistema de AFP proporcionará alguna vez pensiones a todos los chilenos. Las reformas más profundas al sistema están hoy en pleno estudio. Existe conciencia de que es fundamental lograr un pacto social en torno a este tema, pero la gente sigue considerando al sistema previsional fuera de su subjetividad. El desafío está en lograr mayor cobertura, mejor tasa de reemplazo, cotizantes que hagan su contribución con más regularidad, la ampliación de

la competencia, y el establecimiento de incentivos solidarios a la participación de los más marginados. Se trata, sobre todo, de comprender que el acercamiento de los afiliados a “sus” instituciones debe ser una estrategia prioritaria.

El necesario debate debe tener en cuenta que se trata de un sistema de protección social que a su vez tiene efectos financieros. Poner el énfasis en el primer objetivo es relevante para pensar modificaciones orientadas a las prioridades sociales, cuidando los efectos económicos. Pero nunca al revés, como parece suceder con algunos dirigentes

## COMISIÓN DE USUARIOS EN EL SEGURO DE CESANTÍA

El Seguro de Cesantía chileno es innovador. Además del establecimiento de cuentas individuales de capitalización, un fondo solidario de reparto, administración privada y separación patrimonial de los fondos, se caracteriza también por el control público y la auditoría social.

Respecto de este último punto, destaca el hecho de que la Ley contemplara la creación de una Comisión de Usuarios. La intención fue acercar a la sociedad, representada por trabajadores y empleadores, a este nuevo instrumento de la seguridad social. En la medida que la Comisión esté bien informada sobre la manera en que proceden las Administradoras de Fondos de Cesantía (AFC) y la Superintendencia de AFP, podrá proponer medidas para mejorar el trabajo de ambas instituciones, así como del seguro en sí.

Se buscó con ello generar un diálogo permanente entre los distintos actores involucrados, de manera de mantener una adecuada coordinación y mejorar la información con que cuentan los usuarios sobre los instrumentos de la seguridad social.

Por otra parte, debido a que la Administradora es una entidad privada única –monopolio asignado por una licitación internacional–, la calidad de servicio podría ser un punto débil de su gestión, pues es bien sabido que los monopolios no cuentan con incentivos para ofrecer una adecuada calidad de

atención y/o información. La Comisión de Usuarios cumple también aquí un papel clave.

Esta comisión está compuesta por tres representantes de los trabajadores, elegidos por la organización sindical más representativa del país; tres representantes de los empleadores, elegidos por la organización empresarial más representativa del país; y está presidida por un académico, elegido por los ministros del Trabajo y Hacienda.

Sus principales funciones son:

1. Conocer y solicitar toda la información pertinente para velar por la correcta operación y adecuado cumplimiento de las obligaciones del contrato de administración (divulgación, cobertura, atención de público, cumplimiento y oportunidad de pago, intermediación laboral, capacitación para cesantes, etc.).
2. Velar por la calidad de servicio y buen funcionamiento de la AFC.
3. Emitir un informe anual acerca de los resultados, servicios prestados y criterios de administración de la AFC en cumplimiento con la Ley.

Todos los miembros reciben una remuneración de 24 UF por sesión, con un máximo de dos sesiones por mes. Esta dieta es financiada por la AFC, la cual debe también proveer del espacio físico necesario para que se realicen dichas reuniones.

empresariales que buscan ampliar la competencia “en el negocio del ahorro previsional obligatorio” (*El Mercurio*, agosto 2004).

También el sector privado se ha percatado de que el sistema requiere de reformas. *El Diario Financiero* le consulta a sus lectores: “¿Serviría una AFP estatal?”. En otras palabras, ¿no es posible pensar que, así como en el sistema de salud existe Fonasa, exista una AFP estatal que compita con las demás? Varios parlamentarios de la Concertación apoyan la idea de abrirse a una solución de este tipo, pero el presidente de la Asociación de AFP la rechaza. Los banqueros nacionales, en tanto, se consideran discriminados por no poder competir con bancos extranjeros en el mercado de la previsión social. Nuevamente, es el poder el que está en juego.

## A MODO DE CONCLUSIÓN

Las páginas anteriores muestran que las reformas de los sistemas de protección social presentan avances, pero también grandes deudas. Superarlas es un enorme desafío para el país, cuyo cumplimiento permitirá extender el poder de los chilenos para conducir sus vidas con mayor seguridad. En un contexto de crecientes incertidumbres, avanzar en esta ardua tarea se hace cada vez más acuciante. Para ello no sólo se requiere de inventiva para diseñar nuevas fórmulas y mecanismos que aporten respuestas técnicas, sino también enfrentar importantes intereses creados, algunos de los cuales fueron fortalecidos por la misma institucionalidad que hoy se busca modificar.







## PARTE 5

### LA ELITE CHILENA Y LA DIFÍCIL CONDUCCIÓN DEL DESARROLLO



# INTRODUCCIÓN

---

¿Quiénes son, de dónde vienen, qué piensan y cómo actúan aquellos sujetos que tienen las mayores cuotas de poder en Chile? Son las preguntas que intenta responder esta parte del Informe.

El enfoque del Desarrollo Humano reconoce la importancia de que exista un grupo social que cumpla una función rectora. La conducción de la comunidad depende, en gran medida, de lo que los sujetos de elite hagan o dejen de hacer. **El avance del Desarrollo Humano requiere de elites poderosas y responsables.** De ahí la relevancia de analizar a la elite chilena, y la forma en que ésta se posiciona frente a los nuevos desafíos que demanda la conducción del Desarrollo Humano en el país.

Esta parte del Informe se construye sobre la base de dos ejercicios empíricos: una aproximación cualitativa a partir de dos series de mesas de conversación y una aproximación cuantitativa, a través de una encuesta a una muestra de la elite chilena.

La información analizada permite describir a la elite en sus características sociodemográficas, forma de constitución, orientación valórica, visión del desarrollo del país, percepción respecto del rol que ejerce en la sociedad y opinión sobre la distribución del poder en Chile.

Se concluye con un análisis de las complejidades que hoy enfrenta la elite para conducir al país por la senda del Desarrollo Humano.



## CAPÍTULO I

### ¿POR QUÉ ESTUDIAR A LA ELITE?

Chile tiene hoy la posibilidad de dar un salto importante en su proceso de desarrollo. Pero asumir ese desafío requiere de actores capaces de conducirlo, pues una sociedad no se guía sola.

Es la percepción que recoge la Encuesta Nacional PNUD 2004: una mayoría de los consultados opina que Chile requiere de dirigentes que conduzcan al país hacia el futuro, pues no basta con que cada persona se haga cargo de sus propios proyectos. Asimismo, la mayoría sostiene que Chile debe

desarrollar un proyecto común antes que una suma de proyectos individuales. Más allá de las complejidades que ello envuelve, en el país existe una demanda por la creación de un proyecto colectivo y por dirigentes capaces de llevarlo a cabo.

Ahí está, en consecuencia, el desafío para la elite chilena: responder a las expectativas de conducción existentes. Y por ello resulta pertinente y necesario indagar en la subjetividad de los actores que podrían ejercer esta función.

**Demanda por conducción y proyecto-país (porcentaje)**

¿Qué frase lo representa mejor respecto del futuro?	Lo más importante es que Chile tenga un proyecto común al que nos sumemos todos	58
	Lo más importante es que en Chile cada uno tenga la capacidad de realizar sus propios proyectos	41
	NS-NR	1
¿Cuál de las siguientes frases representa mejor su opinión?	Chile necesita dirigentes que tengan una visión de hacia dónde debe ir el país en el futuro, y que sean capaces de conducirlo hacia allá	67
	Más que dirigentes, lo que Chile necesita es que cada uno de nosotros se haga cargo de sacar adelante su propio proyecto de vida	31
	NS-NR	2

Fuente: Encuesta Nacional PNUD, 2004.

## LA NOCIÓN DE ELITE

¿Qué se entiende por elite? La discusión al respecto es amplia, y está aún abierta. Mientras ciertos teóricos la definen como un grupo minoritario de la población caracterizado por su capacidad para distinguirse simbólicamente del resto de la sociedad (Bourdieu, 1998), otros opinan que es un sector reducido que posee y administra las mayores cuotas de poder (Mills, 1978).

En este Informe se entiende que **la elite es aquella minoría de actores sociales de un país que cuentan con las mayores cuotas de poder, lo cual no sólo les permite diferenciarse de la población común y ejercer altas funciones de conducción, sino que les obliga a justificar de algún modo su accionar.** Esto último es de gran relevancia, ya que en todo orden social —sobre todo, en uno democrático— la tenencia y el ejercicio del poder necesariamente exigen cierta legitimidad. Las formas que esa legitimidad asume son variables. Mientras antiguamente la elite consolidaba su función a partir de su dignidad valórica, en nuestros días tiende a justificar su proceder según criterios de funcionalidad.

El concepto de elite enfatiza la relación que existe entre los rasgos de conducción y de distinción. Ambos suelen ir juntos, pero el peso de cada uno varía a lo largo de la historia de acuerdo con las circunstancias sociales.

En el ejercicio de su papel conductor, la elite busca encarnar una visión de la convivencia social, sus valores y sus imágenes de futuro; y aspira a que sus ideas se vuelvan hegemónicas. **Dicho proceso de definición, enseñanza y proyección de modelos de sociedad es lo que al interior de las elites suele recibir el nombre de “misión”.**

El concepto de elite que se utiliza en la óptica del Desarrollo Humano considera también la heterogeneidad de poderes dentro de una sociedad. No basta con analizar a quienes tienen alta influencia económica o política, pues la conducción de toda sociedad se define también a partir de otros dos ámbitos de acción: el poder simbólico y el poder social. Mientras el primero obedece a la capacidad de instalar la agenda pública, interpretar las transformaciones culturales y administrar los bienes de distinción social, el segundo se entiende como la capacidad para crear, movilizar y representar los intereses de la ciudadanía.

### INTEGRACIÓN VERTICAL Y HORIZONTAL

¿Elite o elites? La presencia de distintos grupos dentro de la elite explica que este concepto muchas veces se utilice en plural. En este sentido, **cuando se habla de “elites” es para enfatizar las diferencias en su interior, mientras que la**

mención “elite” busca resaltar lo propio de este grupo en relación con el conjunto de la sociedad. Esta precisión analítica permite introducir una segunda distinción, clásica en los estudios de elite: la diferencia entre integración horizontal e integración vertical (Bürklin, 1997).

Por **integración horizontal** se entienden el grado y la fluidez de las relaciones entre los distintos sectores de la elite. En la medida que las elites mantengan altos niveles de integración horizontal, aumenta la posibilidad de que sus disputas lleguen a un buen desenlace, potenciando la capacidad de acción conjunta en pos de objetivos complementarios.

En las sociedades modernas, la integración horizontal de las elites surge de la necesidad de coordinar ámbitos de acción. La creciente complejidad de la sociedad hace más difícil los procesos de conducción, por lo que una comunicación fluida entre las elites se torna fundamental. Para superar las divergencias entre las elites, es clave el desarrollo de un lenguaje común y la generación de espacios de encuentro (Rebenstorf, 1997). No basta con que cada elite tenga sus propios mecanismos de comunicación (diarios o revistas especializadas, por ejemplo), sino que es necesario un diálogo que vaya construyendo una imagen común de la sociedad.

La **integración vertical** de la elite da cuenta de una preocupación normativa y funcional de la teoría social. Por una parte, y desde un ángulo normativo, toda sociedad democrática parte del

supuesto de la igualdad de oportunidades, lo cual significa que cualquier persona tiene el derecho y la posibilidad de alcanzar las máximas cuotas de poder dentro de la comunidad. Se espera entonces que en una sociedad democrática la integración vertical de la elite opere según criterios de mérito (calificación profesional, capacidad de acción, perseverancia, etc.), y no según criterios de adscripción (apellido, orientación religiosa, origen social, etc.). Por otra parte, y desde un ángulo funcional, la integración vertical de la elite asegura la representatividad de los intereses del conjunto de la comunidad. La creciente diversidad de actores sociales y ámbitos de acción plantea el desafío de su adecuada representación al interior de la elite, a fin de que los procesos de conducción respeten la complejidad de la sociedad. Si ciertos segmentos ven dificultado su acceso a la elite, la conducción del país seguramente pasará por alto un aspecto de la diversidad social, y se subutilizarán parte de las capacidades de la sociedad.

La discusión en torno a la integración vertical de la elite trae consigo la pregunta por el reclutamiento y la circulación de sus integrantes. Tanto normativa como funcionalmente, es importante que una sociedad incorpore a sujetos que provengan de las más diversas esferas de acción y que representen la diversidad de opiniones de la comunidad, así como también es crucial que la elite se vaya renovando. De otro modo, no sólo se lesiona el principio de la democracia, sino que se pone en riesgo la capacidad de conducción de la sociedad.

## CÓMO SE ESTUDIÓ LA ELITE

---

Decidir quién es miembro de la elite es una tarea problemática, pues no existe consenso sobre sus atributos determinantes. Siguiendo el concepto de elite definido por este Informe se construyó una muestra teórica de este grupo, validada por la opinión experta de jueces externos, y elaborada en función de tres criterios:

1) **Ámbito de acción.** Se consideraron cuatro:

poder económico, político, simbólico y social.

2) **Sectores.** Dentro de cada ámbito se establecieron los sectores más relevantes. Por ejemplo, dentro del poder simbólico se incluyó a los medios de comunicación, centros de investigación y universidades, entre otros.

3) **Tipo de institución.** Para cada uno de los

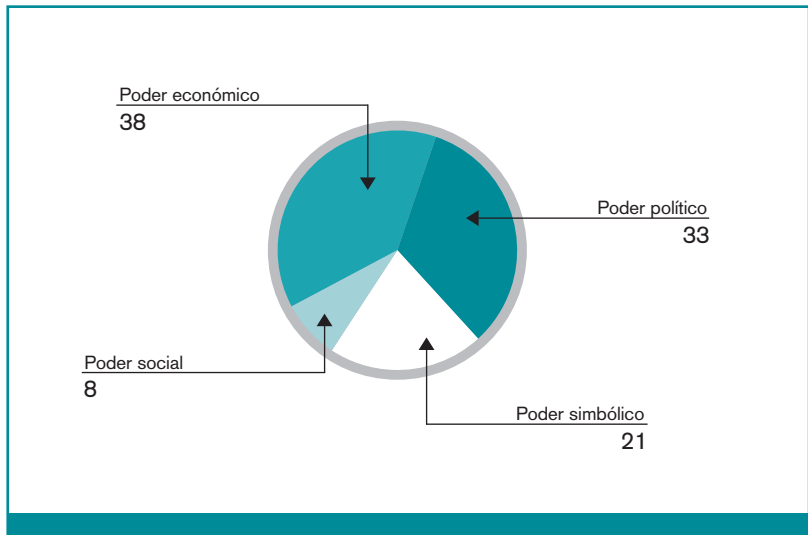
sectores seleccionados se distinguió el tipo de institución más relevante (televisión, radio, diario, etc.), para luego escoger organizaciones representativas de cada una, y en ellas encuestar a los más altos puestos directivos.

Siguiendo la experiencia de estudios previos, el diseño muestral partió del supuesto de que en las sociedades modernas el uso frecuente y decisivo del poder está básicamente institucionalizado, es decir, relacionado con cargos y organizaciones (Bürklin, 1997; Santa-Cruz, 2004). La muestra escogida fue sometida al juicio de doce expertos provenientes de diversas áreas. A partir de sus sugerencias se efectuaron modificaciones, y posteriormente se contrató a la Universidad Adolfo Ibáñez para realizar el trabajo de terreno con encuestadores de dicha casa de estudios, quienes aplicaron el cuestionario cara a cara. El trabajo de campo se realizó entre los meses de abril y julio de 2004, alcanzándose una muestra efectiva de 222 casos.

Como se observa en el gráfico 15, la muestra incluye una mayoría de miembros de la elite proveniente del ámbito del poder económico y político (38% y 33%, respectivamente), seguida por el poder simbólico (21%) y finalmente el poder social (8%). Esta distribución es el resultado de la validación de los doce jueces externos, quienes, además de señalar quiénes debían ser encuestados, opinaron sobre el peso cuantitativo de cada sector y subsector. Por esta razón, **la distribución de la muestra según ámbitos es el resultado de la fase cualitativa de la investigación, y expresa el consenso alcanzado por un panel de jueces respecto de la mayor o menor importancia relativa de cada sector.**

Sobre la misma estructura muestral se realizaron 25 mesas de conversación (ver cuadro 25). En una primera fase se trató de diálogos abiertos (11 mesas), y luego se trabajó con una pauta de moderación (14 mesas, ver anexo 3). Se organizaron conversaciones con 57 representantes de diversos ámbitos de la elite chilena, completando más de cincuenta horas de diálogo. El material cualitativo fue transcrito y analizado, para rescatar los discursos imperantes.

GRÁFICO 15  
Distribución de la muestra según ámbito de acción de la elite (porcentaje)



Fuente: Elaboración PNUD, 2004.

CUADRO 25  
Mesas de conversación con miembros de la elite

Características de los convocados	Número de participantes
Abogados de alto nivel	2
Empresariado extranjero	1
Directores de televisión	3
Editores de medios de comunicación	1
Altos miembros de partidos políticos	13
Altos asesores y lobbistas	2
Altos miembros de la Iglesia católica	2
Gran empresariado nacional	2
Altos editores y/o lectores de noticias en medios de comunicación de masas	3
Altos asesores comunicacionales	2
Mujeres influyentes	2
Altos funcionarios de gobierno	3
Miembros del Parlamento	5
Representantes de la sociedad civil	6
Analistas expertos en diversas áreas (economía, organizaciones, salud mental)	10
Número total de convocados	57

Fuente: Elaboración PNUD, 2004.



**Encuesta a la elite chilena: descripción de la muestra**

Ámbito	Sector	Tipo de institución	Casos
Poder económico	Asesores estratégicos	Estudios de abogados y estudios de economistas	5
	Comercio	Cadenas, grandes tiendas, supermercados, etc.	9
	Construcción e infraestructura	Grandes constructoras e inmobiliarias	5
	Financiero	AFPs, banca, Bolsa y seguros	14
	Grupos económicos	Diversas organizaciones	6
	Representación de intereses empresariales	Diversas organizaciones	9
	Productivo	Empresas agropecuarias, fabriles, mineras, pesqueras, silvícolas y otras	20
	Servicios	Empresas de agua, electricidad, gas, Isapres, telefonía, TV cable y otros	12
	Transporte	Empresas de transporte aéreo, marítimo y terrestre	4
Poder político	Ejecutivo	Ministerios, subsecretarías, superintendencias y otros	25
	Instituciones públicas y autónomas	Banco Central, Consejo de Defensa del Estado, Contraloría General de la República y otros	9
	Gobierno local	Alcaldías de mayor relevancia nacional	5
	Judicial	Corte Suprema y de Apelaciones, Fiscalía y Defensoría Nacional	6
	Legislativo	Senadores y diputados	13
	Partidos políticos	Partidos políticos con representación legislativa	9
	Seguridad y defensa	Fuerzas Armadas y Policía de Investigaciones	7
Poder simbólico	Alta cultura	Centros de investigación, colegios de elite y universidades más importantes del país	16
	Asesoría	Agencias de publicidad y consultoras de marketing	6
	Iglesias	Organizaciones más relevantes de las Iglesias católica y evangélica	8
	Medios de comunicación	Prensa escrita, radio y televisión	17
Poder social	Gremios y sindicatos	Diversas organizaciones	9
	Sociedad civil	Diversas organizaciones	8
Total de casos			222

Fuente: Elaborado sobre la base de Encuesta Elite PNUD, 2004.





## CAPÍTULO 2

### LA ELITE CHILENA DE NUESTROS DÍAS

#### CARACTERÍSTICAS BÁSICAS

---

El promedio de edad de la elite entrevistada es de 54 años. El sujeto más joven de la muestra tiene 28 años, y el de mayor edad, 88 años. Al desagregar esta información según tramos etarios, se observa que la mayoría de la elite (41%) tiene entre 50 y 59 años de edad. Dentro del poder económico se encuentran las personas de mayor edad (en promedio, 56 años), y dentro del poder social se encuentran los sujetos más jóvenes (49 años en promedio).

La elite chilena es masculina, con tan sólo un

14% de mujeres. Al género femenino le resulta muy difícil llegar a las máximas cuotas de poder, sobre todo en el ámbito económico, en el que menos de un 2% de los encuestados son mujeres.

¿Cómo logra la mujer un puesto dentro de la elite? En función de lo indicado en las mesas de conversación, muchas veces el acceso de la mujer a un puesto de alta responsabilidad no necesariamente obedece a la valoración de sus cualidades profesionales objetivas, sino a una

suerte de obligación ética para corregir su menor presencia en puestos de responsabilidad. Las transformaciones culturales han ido integrando cada vez más mujeres a la elite, pero no existe aún plena conciencia de que ellas pueden desarrollar su labor tan bien o mejor que los hombres.

**“Hoy la elite está permeada de mujeres; pero más que por lo que los hombres creen que la mujer aporta, por ser ‘el negrito de Harvard’ (...) En el fondo, nos tienen que tener. No nos pueden mantener fuera (...) porque es políticamente incorrecto...”.**

**(Mujer de elite, ámbito poder simbólico, sector medios de comunicación)**

Respecto de la formación de la elite chilena, la mayoría de sus miembros ha seguido alguna de las siguientes cuatro profesiones: ingeniería comercial (24%), ingeniería civil (20%), derecho (18%) o periodismo/publicidad (7%). Por cierto que esta distribución es desigual según el ámbito de acción. Mientras en el poder económico hay una fuerte presencia de ingenieros y en el poder político destacan los abogados, en los poderes simbólico y social se observa una mayor diversidad de profesiones. El peso específico de las profesiones en cada ámbito es coherente con la idea de que cada uno de ellos cuenta con condiciones funcionales de ingreso y ascenso (Rebenstorf, 1997).

CUADRO 27

Edad de la elite según poder (porcentaje)

Edad	Ámbito de poder				
	Económico	Político	Simbólico	Social	Promedio elite
Hasta 39 años	7	10	11	24	10
Entre 40 y 49 años	18	26	28	34	24
Entre 50 y 59 años	42	42	42	24	40
60 años y más	33	22	19	18	26
Promedio en años	56	53	53	49	54

Fuente: Elaborado sobre la base de Encuesta Elite PNUD, 2004.

## FORMACIÓN Y REPRODUCCIÓN DE LA ELITE

### PESO DE LA EDUCACIÓN

La encuesta contempló la pregunta sobre el lugar de educación, tanto del entrevistado como de su padre y de sus hijos. Esta información permite conocer cómo ha evolucionado el tipo de enseñanza que la elite prefiere. **Lo que se observa es un fuerte declive de la educación pública, y un sostenido aumento de la preferencia por la educación privada. Actualmente, más del 64% de los hijos de los encuestados en edad escolar asiste a colegios privados de elite** (los cuales fueron clasificados por un panel de expertos), **en circunstancias que sólo un 39%**

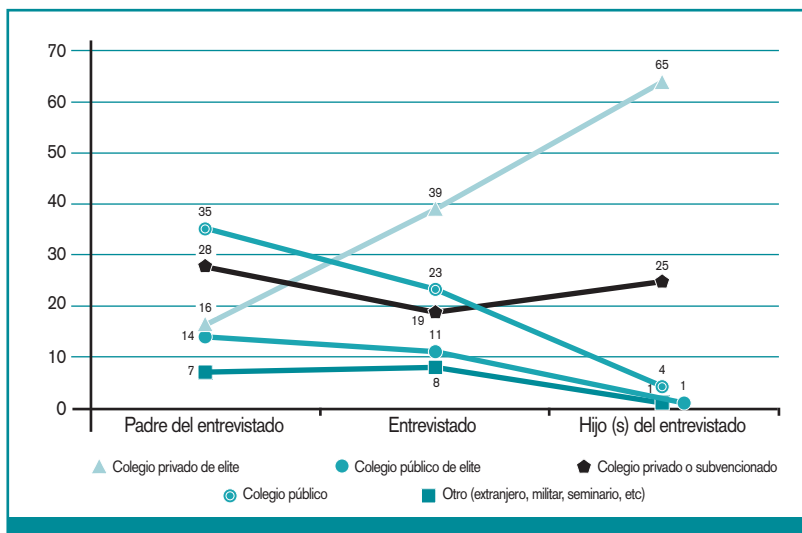
**de sus padres y un 16% de sus abuelos estudiaron en ese tipo de establecimientos.**

En consecuencia, los colegios públicos, aun aquellos de excelencia, casi no tienen presencia entre los hijos de la elite entrevistada (1%). Esto contrasta con la situación de sus abuelos, quienes se repartían en una proporción similar entre colegios privados de elite (16%) y liceos de elite (14%).

Esto marca una diferencia con lo que ocurría hace algunas décadas, cuando ciertos liceos públicos eran un camino regular para la formación de una parte de la elite.

GRÁFICO 16

**Evolución de la educación primaria en la elite chilena (porcentaje)**



Fuente: Encuesta Elite PNUD, 2004.

CUADRO 28

**Nivel socioeconómico del padre (porcentaje)**

	Bajo	Medio	Alto
Elite chilena	4	31	65
Elite alemana	35	30	35

Fuente: Encuesta Elite PNUD, 2004 y Potsdamer Elitestudie, 1995.

**“El Instituto Nacional era un colegio donde te encontrabas con gente muy rica y muy pobre. Hoy eso no pasa (...) La gente rica está atrincherada en sus barrios, en sus zonas, en sus instituciones; manda a los cabros a sus colegios...”**

(Hombre de elite, ámbito poder político, sector partidos políticos)

Estos datos indican que la elite chilena tiende a la cerrazón, pues el paso por colegios de acceso restringido –ya sea por costo u otros criterios– cobra cada vez

más relevancia. Es en ellos donde se generan redes de contactos que se mantienen a lo largo de la vida, y que sirven como base de reclutamiento al interior de la elite. Estos colegios tendrían un papel gravitante en la producción y reproducción del pensamiento de quienes ostentan las mayores cuotas de poder.

**PESO DEL ORIGEN SOCIOECONÓMICO**

Desde la óptica del Desarrollo Humano, el acceso a la elite no debería estar predeterminado, pero el origen socioeconómico es una variable muy influyente para ingresar a los círculos de mayor poder en la sociedad chilena. De hecho, el 65% de la elite chilena tiene un padre de origen socioeconómico alto, y sólo un 3% proviene del grupo socioeconómico bajo. La comparación con la elite alemana (Potsdamer Elitestudie, 1995) muestra que ésta no es una tendencia universal. En dicho país, el 35% de quienes forman parte de la elite tiene un padre de origen socioeconómico bajo.

Estos datos representan un desafío para la integración vertical de la elite chilena, pues muestran que no es ineludible que las elites estén formadas por personas de origen socioeconómico alto. Una mayor porosidad social significaría una mejor representación de diversidad en los grupos que la dirigen y, por ende, una mayor potencia para la conducción del Desarrollo Humano.

Más allá de su innegable peso, el origen social no es el único factor de reclutamiento para la elite. En la actualidad, para ejercer altos cargos se requiere necesariamente de algún conocimiento especializado: ya no basta con un “buen apellido”. Si bien la elite chilena tiende a la cerrazón, cada vez se le otorga más importancia a la capacidad profesional.

“Enfoques más o menos optimistas, matices más o menos duros, hay algo en lo que todos están de acuerdo. Tomando la educación como el principal instrumento de promoción, y abusando de nuestro espíritu republicano, hay un índice de meritocracia especulativo en el que todos son pesimistas. Y es que así como van las cosas será muy difícil que en

veinte años más Chile pueda tener un presidente que haya egresado en los 90 de un liceo público, o, como lo dice, más lapidariamente, el sacerdote Felipe Berríos, “ni presidente, ni gerente, ni obispo”.

*El Mercurio, Artes y Letras, “Discriminación social y clasismo en Chile: Gente como uno”, reportaje de Óscar Contardo, 22 de agosto 2004.*

**“Siento que por estos vínculos de aristocracia, que a lo mejor los ubico desde chico, los voy a llamar y voy a tener su teléfono... Pero me van a dar el corte muy luego si no empiezo a hablarles en un lenguaje profesional (...) Antes podías ser tonto; bastaba la estirpe. Hoy día ya no. La estirpe ayuda, pero influye mucho menos”.**

(Hombre de elite, ámbito poder político, sector partidos políticos)

Los datos de la encuesta corroboran esta tesis. La mayoría de los miembros de la elite tiene título universitario (46%) o estudios de posgrado (46%). Estos indicadores reflejan sus altos índices de calificación profesional, lo cual se acrecienta en las nuevas generaciones.

La profesionalización de la elite implica, nuevamente, un desafío de equidad para el país. Los datos indican que quienes salen de un colegio privado de elite son quienes tienen las mayores posibilidades de proseguir estudios universitarios y de posgrado, de modo que el ingreso a la elite tiende a restringirse a quienes pueden financiar esos costos.

**“Creo que estamos en un período mucho más concentrado, porque hay un factor muy relevante en la educación escolar, básica, media, universitaria y de posgrado (...) La entrada al posgrado: ahí está el embudo, allí se produce una segmentación...”.**

(Hombre de elite, ámbito poder simbólico, sector asesores estratégicos)

## ¿CUÁNTO PESA EL ORIGEN SOCIOECONÓMICO?

Chile exhibe una gran brecha entre salarios según el origen socioeconómico.

La siguiente tabla indica los datos comparados de brechas de salarios entre diferentes grupos sociales, en un conjunto de países seleccionados. Los estudios citados ocupan el mismo método de control de las características

no explicadas. La brecha que figura en la tabla equivale a la diferencia entre los grupos de menor y mayor ingreso, sólo en función de la característica que se mide. Así, por ejemplo, se observa que en Chile la brecha de ingresos entre personas de diferente nivel socioeconómico (pero semejantes en otras características, como sus acreditaciones educacionales) es mayor que la existente entre los hispanos blancos y los no hispanos de Estados Unidos.

CUADRO 29

### Brechas de salarios entre diversos grupos sociales para diversos países

País	Característica analizada	Brecha de salarios en función de la característica analizada	Estudio
Gran Bretaña	Inmigrantes blancos / Inmigrantes no blancos	10 - 17	Stewart (1983)
	Género	7,0	Elias y Purcell (2004)
Canadá	Hombres blancos / Hombres afroamericanos	15,5	Howland y Sakellariou (1993)
	Mujeres blancas / Mujeres afroamericanas	6,0	Howland y Sakellariou (1993)
<b>Chile</b>	<b>Origen socioeconómico</b>	<b>35,0</b>	<b>Núñez y Gutiérrez (2004)</b>
Estados Unidos	Apariencia física	5 - 10	Hammermesh y Biddle (1994)
	Hispano / Blanco no hispano	28,0	Reimers (1983)
	Mexicano / Blanco no hispano	17,4	Reimers (1983)
	Hombres blancos / Hombres afroamericanos	17,0	Borjas (1996)
	Mujeres blancas / Mujeres afroamericanas	6,0	Borjas (1996)

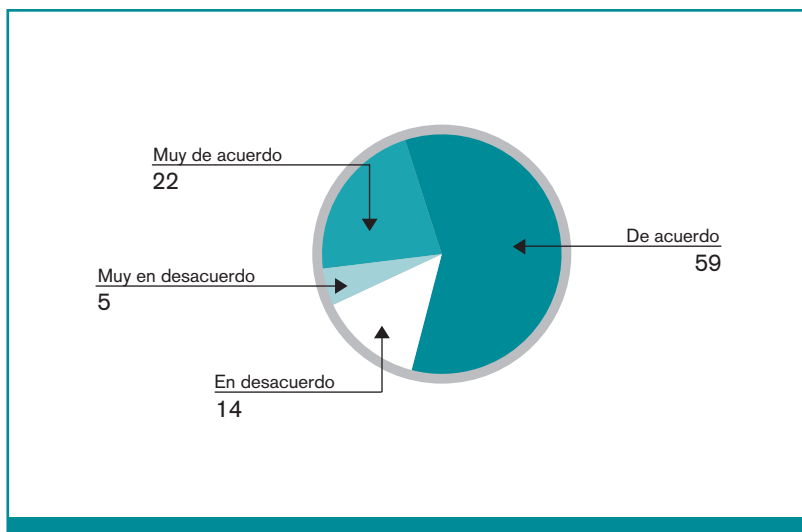
## DISTINCIÓN E IGUALDAD EN LA ELITE CHILENA

¿Cuáles son los rasgos distintivos de los sujetos de elite? ¿Qué los caracteriza, en comparación con el resto de la población? Quizás el primer elemento diferenciador del sujeto de elite sea su capacidad para reflexionar simultáneamente a escala nacional y global. Esto no parece extraño cuando se considera que, en promedio, viaja al extranjero seis veces al año, y que más de la mitad (63%) declara haber vivido fuera del país por un período de al menos seis meses. Esto corrobora la importancia de la elite en una época de creciente globalización.

Un segundo elemento propio de los miembros de la elite es su percepción mayoritaria (81%) de que posee una forma de ser más “elevada” que la del común de las personas. Los miembros de la elite se reconocen porque manejan ciertos códigos de distinción. Saben que son vistos de forma distinta por el resto de la sociedad, lo cual se traduce en su capacidad para definir patrones de comportamiento simbólico y recibir un trato privilegiado. Se trata de dos formas diferenciadas de distinción. Por una parte, la elite tiene algún grado de conciencia respecto de estar marcando tendencias sobre lo que socialmente se considera elevado. Por otra, se siente parte de una comunidad reducida que no sólo dicta las normas, sino que también puede franquearlas.

GRÁFICO 17

**¿La gente como usted tiene gustos más cultivados y refinados que el común de las personas? (porcentaje)**



Fuente: Encuesta Elite PNUD, 2004.

**“Hace cincuenta años, a los sectores populares se les construían mitos sobre los sectores altos. Por decir una cosa, la realeza era no sé qué (...) Y eso ayuda a homogeneizar también los gustos, lo cual también por otro lado es negativo...”.**

(Hombre de elite, ámbito poder político, sector partidos políticos)

**“No creo que tú ni yo suframos propiamente los obstáculos normales del ciudadano común y corriente (...) Está ese llamado para que te agilicen el trámite, para que no te pongan trabas...”.**

(Hombre de elite, ámbito poder político, sector partidos políticos)

El habla de la elite respecto del poder se identifica con el discurso en torno a los proyectos. Los sujetos de elite están acostumbrados a concebir el poder en términos de acción, como capacidad de definir programas y llevarlos a la práctica. Los miembros de la elite hablan como sujetos plenamente reflexivos: no sólo tienen un saber privilegiado, sino que quieren incidir sobre aquello que saben. Su conversación es un ejercicio de expresión y de influencia. Mientras la gran mayoría de las personas tiene la impresión de que el peso de su opinión es marginal en el desarrollo del país, quienes forman parte del poder saben que su voz es tomada en cuenta. En consecuencia, los miembros de la elite se reconocen entre ellos por sus contactos. Su poder consiste en el ejercicio de la influencia; es decir, en la capacidad de ir conectando distintos ámbitos de acción para desarrollar procesos de conducción hacia donde se desea.

**“Yo asesoro a mucha gente con poder, muchos me escuchan. Es por eso que puede que la gente atribuya que tengo poder...”**

(Mujer de elite, ámbito poder económico, sector asesoría estratégica)

**“Puede que tenga algún poder, un**

*poder entre comillas, de llamar al  
Presidente de la República para  
decirle: Presidente, tengo un reunión  
para tal tema; ese poder de llegar al  
Presidente de la República, del Senado  
o Diputados, o algunos parlamentarios  
para resolver situaciones. Ese poder yo  
creo que existe ...”.*

(Hombre de elite, ámbito poder económico, sector  
grupos económicos)







## CAPÍTULO 3

### CÓMO PIENSA LA ELITE CHILENA

Más allá de sus características constituyentes, es posible trazar las orientaciones subjetivas de la elite entrevistada en ámbitos como su identificación política, su religiosidad, su posicionamiento en un eje liberal-conservador, y su visión de la democracia. Además, se estudió entre ellos un conjunto de aspectos relacionados con el modelo de desarrollo chileno, tales como su preferencia por la profundización del mercado, su búsqueda de la igualdad social y el modo en el que se aproximan a la globalización.

**En general, se aprecia que la opinión**

**agregada de la elite chilena tiende a diferir de las opiniones del público en general, lo cual plantea interrogantes sobre su integración vertical con la sociedad. Al mismo tiempo, se aprecia en su interior una heterogeneidad cultural marcada por su posicionamiento diferencial frente a aspectos valóricos y estilos de desarrollo.**

#### PRÁCTICA RELIGIOSA

Es conocida la creciente y renovada importancia que para algunos sectores de la elite asume su

**Asistencia a servicios religiosos (porcentaje)**

	Ámbito de poder				
	Empresarial	Político	Simbólico	Social	Total
Asiste regularmente a servicios religiosos	50	36	53	30	45
Asiste de vez en cuando a servicios religiosos	24	26	13	35	23
No asiste a servicios religiosos	26	38	34	35	32
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Encuesta Elite PNUD, 2004.

participación en movimientos religiosos, especialmente católicos. Los datos de la Encuesta confirman la significativa presencia de la religión entre los miembros de la elite.

Es entre los participantes del ámbito del poder económico donde se observa una mayor práctica religiosa. En la situación opuesta están los encuestados del ámbito del poder social. Los datos también indican que entre los entrevistados de menor edad (hasta 39 años) existe una mayor distancia relativa con la práctica religiosa, en comparación con el resto de la muestra.

En la Encuesta de Opinión Pública (EOP), la mayoría de las personas se posiciona en la opción que denota una observancia religiosa de tipo “nominal”, es decir, adscriben a una religión pero la participación en sus ritos es sólo ocasional. En la elite, en cambio, se observa una fuerte presencia de individuos que declaran una religiosidad de tipo “practicante”; es decir que, junto con declararse creyentes, asisten regularmente a servicios religiosos. Este grupo, cuyo peso porcentual es casi el doble del observado en la opinión pública, se constituye casi en su totalidad por católicos. Casi no se observa en la muestra la presencia de evangélicos –que representan un 17% en la encuesta nacional– ni de otras religiones. Al mismo tiempo, en la elite es mucho más alto el porcentaje de aquellos que se declaran “no creyentes”.

**EJE LIBERALISMO-CONSERVADURISMO**

Para caracterizar a la elite, se aplicó una batería de preguntas en torno a un conjunto de prácticas relativas a la vida personal y que hoy son materia

de debate (los llamados “temas valóricos”). En conjunto, estas preguntas nos dan la posibilidad de construir un eje de sentido que distingue el mayor o menor conservadurismo de cada entrevistado.

La visión general muestra que, para la elite, ciertas conductas son aceptables y legítimas dentro del ámbito de la vida privada: la homosexualidad, el divorcio y las relaciones prematrimoniales, entre ellas. Su aceptación da cuenta de una puesta al día con las transformaciones culturales que ha vivido el país. Sin embargo, el rechazo de la elite es aún mayoritario para opciones como la eutanasia y el aborto, así como el consumo privado de marihuana.

Visto agregadamente, el Índice de Conservadurismo Valórico (instrumento que resume las respuestas a las preguntas de este ámbito) muestra que esta dimensión no se distribuye de manera homogénea entre todos los miembros de la elite. Es en el ámbito económico y entre las personas de mayor edad donde hay mayor orientación hacia las actitudes conservadoras. Por su parte, las mujeres muestran una menor tendencia que los hombres hacia el conservadurismo valórico.

Las elites manifiestan que es en este ámbito donde se han producido las mayores y más aceleradas transformaciones de la sociedad chilena.

***“O sea, a mí me da la impresión de que hubo un cambio cultural en Chile en los últimos cinco años (...). El salto cualitativo que se da en la transición después del arresto de Pinochet es bastante grande (...) un proceso donde las cosas***

**empezaron a decirse con más fuerza, y eso desató un proceso creativo mucho mayor (...) Lo que es también la mayor conexión con el mundo, como puede ser Internet, TV cable (...). El mayor cambio que veo es el cambio cultural”.**

**(Hombre de elite, ámbito poder simbólico, sector medios de comunicación)**

Lo diferente de este nuevo escenario es que la elite ha ido perdiendo su capacidad para imponerle sus preferencias morales al resto de la sociedad. En la medida que la ciudadanía exige una coherencia entre modernización y modernidad, la elite ve dificultada la definición de una moral univalente:

**“Yo creo que lo que debe analizarse con finura es el proceso de imponer ciertas visiones éticas o ciertos valores (...) Eso ha cambiado muy radicalmente”.**

**(Hombre de elite, ámbito poder simbólico, sector religioso)**

Está claro que para la elite hay un escenario de futuros conflictos en la discusión valórica. Hay sectores que adoptan una postura defensiva frente a las transformaciones culturales, mientras otros están receptivos a estas modificaciones.

**“El tema del poder es súper fácil cuando uno es mayoría, pero el día en que tú dejas de ser mayoría tu posición frente a tus valores y vivencias cambia radicalmente, porque tienes que empezar a defender tu espacio. Entonces, a mí me parecen súper naturales las reacciones que está habiendo en los grupos de poder, que se sienten divididos por las aperturas que en todo sentido está viviendo este país...”.**

**(Hombre de elite, ámbito poder simbólico, sector medios de comunicación)**

Por esto es que ciertos sectores de la elite tienden a cerrar filas en torno a organizaciones que garantizan el tutelaje de la moral y que, además, les otorgan un cerco defensivo ante las tendencias de cambio que les son adversas. Su talón de Aquiles

estaría en su imposibilidad de compatibilizar modernización (entendida como un proceso de crecimiento económico e institucional del país) con modernidad (como proyecto cultural que apunta a definir tanto la individualización como los modos del vivir juntos sobre la base de valores socialmente compartidos).

**“La amenaza, fijate que curiosamente está en los fenómenos de globalización: cagan cuando los cabros se les van a estudiar al extranjero. Porque ahí sí que no. O sea, los caga el cable, el New York Times (...). Entonces, si tú me preguntas qué amenaza hay, yo creo que hay cierta amenaza en los contenidos culturales de la globalización, en las libertades que tienen que ver con la globalización”.**

**(Hombre de elite, ámbito poder político, sector partidos políticos)**

#### AUTOPOSICIONAMIENTO POLÍTICO

En cuanto a la identificación política, llaman la atención dos rasgos que diferencian a la elite chilena de las opiniones del público general.

En primer lugar, casi la totalidad de la elite se posiciona en el eje derecha-izquierda (sólo un 6% marca la opción “ninguna”), denotando una cercanía importante con la política. La opinión pública, en cambio, muestra un porcentaje bastante más elevado de personas que rechazan posicionarse en este eje (38% elige la opción “ninguna”).

En segundo lugar, llama la atención el peso de la opción “centro”, en la cual se posiciona el 20% de los encuestados (versus un 8% en la opinión pública), tal vez utilizando esta respuesta como un “punto de fuga” ante una pregunta que los complica. Una mayor proporción de entrevistados del ámbito simbólico elige esta alternativa (32%).

La adscripción a la derecha es más fuerte entre los encuestados del ámbito económico (67%), lo cual especifica un rasgo muy particular de la elite económica chilena. A su vez, se aprecia que el ámbito social se posiciona mayoritariamente en la izquierda (76%).

**Orientaciones democráticas: comparación entre elites (porcentaje)**

	Elite chilena				Elite alemana			
	Muy de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	Muy de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo
La influencia política de las personas debería circunscribirse principalmente a la participación en las elecciones	10	16	54	20	5	8	26	61
Demasiada crítica de los medios de comunicación a los líderes políticos afecta a la democracia	10	30	43	17	8	22	37	33

Fuente: Encuesta Elite PNUD, 2004 y Potsdamer Elitestudie, 1995.

**ORIENTACIÓN HACIA LA DEMOCRACIA**

Es lógico pensar que su mayor cercanía con la política redundará en una mayor valoración de la democracia. Al ser un valor socialmente deseable, resulta casi ingenuo preguntar por ella de la manera clásica. Interesa ir más allá de esa valoración general, para indagar en profundidad sobre la disposición democrática de los entrevistados.

Los resultados de la encuesta mostraron una alta valoración de la democracia por parte de la elite. En general, los entrevistados se manifestaron proclives a diversas opciones de profundización de la participación de las personas en el proceso democrático. Su único ámbito de preocupación se refiere al impacto que sobre ella puedan tener los medios de comunicación.

Con todo, al comparar las orientaciones democráticas de los grupos de elite en Chile y Alemania se aprecia que **la elite chilena manifiesta una visión de la democracia que es menos abierta a la participación de las mayorías que la de la elite alemana.**

Especialmente interesante es la aceptación general del plebiscito como un complemento necesario para la democracia en Chile. Esto coincide con la importancia que le asigna la opinión pública a este tipo de mecanismo de participación (ver parte 7). De estas respuestas no es posible derivar mecánicamente cursos de acción, pero lo que parecen estar indicando es que existe una demanda común por una democracia más abierta a las aspiraciones de la sociedad, tanto desde el punto de

vista de los ciudadanos como de quienes cumplen el papel de representarlos y conducirlos. ¿Se estará, tal vez, ante una oportunidad singular para avanzar hacia formas nuevas de participación?

Al interior de la elite, esta visión general sobre la democracia dista mucho de ser homogénea. Los miembros del ámbito económico son, en términos relativos, los que menos se orientan hacia una democracia más abierta, mientras que los del ámbito simbólico se muestran más proclives a ella.

Sin embargo, esta valoración de una democracia más abierta se contradice con la presencia de un discurso que marca la inferioridad del “otro no elite”. En la supuesta incapacidad de ese “otro” se encuentra la justificación para el rol de conducción ejercido por unos pocos. De esta forma, la incultura del *demos* tiene como contracara la necesidad de una aristocracia que cumpla una función tutelar.

**“Hay momentos en los cuales el padre de familia tiene que dar órdenes (...). Yo creo que nosotros estamos demasiado nuevos, todavía chiquitos; y la fase inicial es la falta de educación. Necesitamos mucha educación antes de empezar a soltar riendas; porque si no, se desboca...”**

**(Hombre de elite, ámbito poder económico, sector asesores estratégicos)**

Es este razonamiento el que construye un autoritarismo elitista, que distingue entre mayores y menores de edad, en una línea férrea de mando en la que los primeros están por encima de los segundos.

CUADRO 32

**Orientación hacia la democracia (porcentaje)**

	Ámbito de poder				
	Económico	Político	Simbólico	Social	Total
Democracia más cerrada	40	11	8	18	22
Democracia más abierta	60	89	92	82	78
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Encuesta Elite PNUD, 2004.

**“... porque a los cabros chicos hay que tratarlos en fila, no más”.**

**(Hombre de elite, ámbito poder económico, sector asesores estratégicos)**

Resulta notable que esta distinción entre minoría y mayoría de edad sea una fórmula histórica en la constitución de la elite chilena (Stabili, 2001).

**IMÁGENES Y PRIORIDADES ACERCA DEL DESARROLLO**

Pensando en el desarrollo de Chile, la elite le asigna la mayor importancia a profundizar la existencia de mercados autorregulados y, consecuentemente, la menor importancia relativa a la necesidad de aumentar la capacidad regulatoria de las instituciones públicas. Pero la encuesta muestra que las prioridades dependen del ámbito en el que se participa. Para el ámbito económico, la primera prioridad es –lejos– la expansión del mercado; tendencia compartida, aunque con menor énfasis, en el ámbito simbólico. En el ámbito

político, en cambio, se observa una cierta tensión, reflejada en la semejante valoración que se le da a la reducción de las desigualdades y la expansión de los mercados. El ámbito de poder social marca una diferencia, al poner en primer lugar la búsqueda de mecanismos concretos que generen equilibrios frente al mercado.

**ENTUSIASMO O CAUTELA FRENTE A LA GLOBALIZACIÓN**

El panorama general indica que el conjunto de la elite muestra una visión más bien positiva de la integración de Chile a la globalización. Sin embargo, esto no es homogéneo entre ámbitos, y tampoco en relación con el tipo de impacto que este proceso social pueda tener en nuestra sociedad. En general, se la valora más positivamente cuando se piensa en su impacto en el desarrollo económico, y menos, cuando se piensa en cómo afecta los valores imperantes. Esta visión ambivalente se aprecia en la mayoría de los ámbitos, con

CUADRO 33

**Pensando en el desarrollo del país, ¿cuán importante le parece a usted cada una de las siguientes opciones? (promedio)**

	Ámbito de poder				
	Económico	Político	Simbólico	Social	Total
Dejar que los mercados se autorregulen con la menor intervención posible	8,4	6,3	6,8	3,4	7,0
Concentrar los esfuerzos iniciales en reducir la desigualdad social, aunque signifique hacer más lento el crecimiento	5,2	6,5	6,6	8,0	6,2
Aumentar la capacidad regulatoria de las instituciones públicas sobre el mercado	3,1	5,3	4,6	7,5	4,5
Priorizar la búsqueda de una base estable de crecimiento económico, aunque haya que postergar algunos objetivos de interés social	6,9	5,9	6,2	4,6	6,2

Valores promedio en rango de 1 (poco importante) a 10 (muy importante).

Fuente: Encuesta Elite PNUD, 2004.

especial énfasis en el económico, donde esta brecha es más amplia.

Los actores incluidos en el ámbito del poder social, en cambio, se muestran consistentemente críticos de los efectos potenciales de la globalización en ambos aspectos, destacando sólo su dimensión de amenaza.

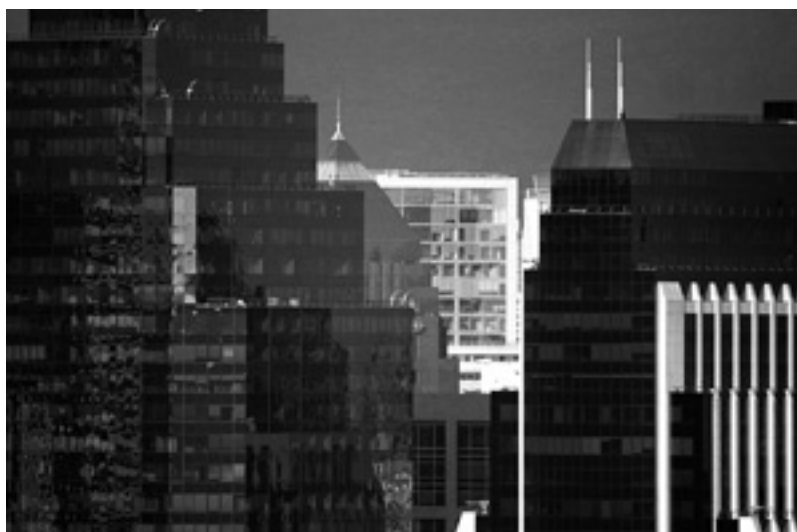
El sentido de oportunidad representado por la inserción del país en la globalización se refleja en cómo la elite destaca que el país haya sido capaz de insertarse con éxito en los mercados internacionales. Junto a ello, la globalización se valora en tanto ha permitido que el país se asemeje en términos de bienestar a los países desarrollados. Las imágenes que evoca la elite al respecto no contienen signos de lo autóctono, sino más bien códigos foráneos.

**“Ha habido cambios colosales (...). Uno viaja y llega al aeropuerto con mangas, controles, taxis, estos autos rent-a-car; igual que en cualquier parte del mundo”.**

**(Hombre de elite, ámbito poder económico, sector asesores estratégicos)**

La dimensión más negativa se expresa en un cierto discurso que le asigna a la globalización una responsabilidad por la pérdida de capacidades internas de conducción (una especie de “castración de poder”); alegato que, llevado a su extremo, se alza en algunos como una suerte de ideología de la irresponsabilidad.

**“Una globalización que no estamos gobernando, sino que estamos siendo gobernados**



**por algunas de sus dimensiones...”.**

**(Hombre de elite, ámbito poder simbólico, analista económico)**

Este discurso de amenaza se traduce en dudas sobre la permanencia o transformación de los valores propios de la identidad nacional. La pregunta parece ser cómo globalizarse y componer simultáneamente una identidad. ¿Es posible seguir pensando en la construcción de una comunidad imaginada, de carácter nacional?

**“Yo creo que, en veinte años más, este país va a ser irreconocible. Se va a parecer más a otras sociedades (...). El gran desafío de la globalización es integrarnos al mundo sin dejar de ser chilenos. Pero estamos dejando de ser chilenos un poquito, en el sentido tradicional del término”.**

**(Hombre elite, ámbito poder económico, sector asesores estratégicos)**

CUADRO 34

**¿Cuán de acuerdo está usted con la siguiente frase?: “Incorporarse sin reserva a la globalización puede permitirle al país adquirir un conjunto de valores positivos para su desarrollo” (porcentaje)**

	Ámbito de poder				
	Económico	Político	Simbólico	Social	Total
Muy de acuerdo	10	1	4	0	5
De acuerdo	61	53	64	18	56
En desacuerdo	25	45	30	59	35
Muy en desacuerdo	4	1	2	23	4
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Encuesta Elite PNUD, 2004.

CUADRO 35

**Si usted piensa en los cambios ocurridos en Chile en economía, política, medios de comunicación; cree que en Chile... (porcentaje)**

	Ámbito de poder				
	Económico	Político	Simbólico	Social	Total
El poder está menos concentrado que antes	57	40	41	6	44
El poder está igual de concentrado que antes	19	30	35	29	27
El poder está más concentrado que antes	24	30	24	65	29
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Encuesta Elite PNUD, 2004.

### LA ELITE Y LA IMAGEN DEL PODER

Contrapuesta con la Encuesta de Opinión Pública (EOP), la propia encuesta de elite muestra que la noción de poder se construye sobre la posición social en que cada sujeto se encuentra. Se aprecia que, para las elites, el poder definido espontáneamente guarda relación con la capacidad de “realizar proyectos”, y con la existencia de una “autoridad” que sustente el orden social. A diferencia de la opinión pública, la elite no menciona el dinero –cuya disponibilidad puede dar por supuesta– ni la noción de “abuso”, lo cual probablemente refleje su ventaja en la asimetría del poder social.

Esta diferente evaluación no se da sólo en términos abstractos, sino también en referencia a la actual visión del poder en Chile. Mientras para la opinión pública el poder está igual de concentrado que antes (el 44% tiene esta opinión), la elite lo

considera menos concentrado. Esta última visión es más marcada en el ámbito del poder económico, y más negativa entre los entrevistados del ámbito del poder social.

Lo anterior contribuye a formar en la elite una imagen relativamente confiada y optimista respecto del poder en Chile. Por ejemplo, son pocos los encuestados que señalen haber perdido poder en el último tiempo; la mayoría dice haberlo mantenido o ganado. Tampoco existe la percepción de amenaza proveniente de la eventual emergencia de nuevos poderes; antes bien, éstos son ampliamente vistos como una oportunidad para el país (85%). Esta visión optimista se reafirma finalmente en su evaluación de cómo ha aumentado el poder de Chile en el contexto internacional, la cual es más positiva que la de la opinión general (87%, versus un 60%).

## ¿CUÁNTAS ELITES IDEOLÓGICAS EXISTEN?

Los antecedentes muestran que la elite no es un grupo homogéneo en cuanto a valores u orientación política, y tampoco sus miembros comparten la misma mirada sobre los desafíos del desarrollo. A partir de las posiciones adoptadas frente a este tipo de temas se efectuó un análisis multivariado de las respuestas, para contestar la siguiente pregunta: ¿cuántas elites ideológicas existen hoy en Chile?

El análisis de los datos de la encuesta permitió reconocer cuatro grupos:

### Grupo I: Progresistas perplejos (17% de la muestra)

Lo que determina a este grupo es su mayor cautela hacia la globalización, y su fuerte rechazo a la influencia que ésta ejerce sobre los valores y el desarrollo económico del país. Al mismo tiempo, este grupo se manifiesta ampliamente a favor de una mayor regulación de los mercados y un mayor énfasis en la reducción de las desigualdades sociales. Expresa también una

mayor inclinación hacia una democracia más abierta (vía plebiscitos).

En cuanto a su visión de país, los miembros de este grupo aspiran a que Chile tenga un proyecto colectivo al cual todos puedan sumarse. Manifiestan también un fuerte compromiso personal con los problemas del país.

Su visión sobre el poder en la sociedad es pesimista. Señalan, en mayor proporción que otros grupos, que las personas como ellos han perdido poder en el último tiempo, y que éste está más concentrado que antes.

Se encuentra en este grupo una mayor proporción de miembros del ámbito del poder social (especialmente de asociaciones sindicales, ONGs y fundaciones), así como la mayoría de los miembros de la Iglesia entrevistados. Un 75% de este grupo se define de centro-izquierda.

### **Grupo 2: Conservadores (34% de la muestra)**

Define a este grupo su consistente conservadurismo moral. Una mayoría manifiesta su rechazo absoluto al aborto, la eutanasia y el consumo privado de marihuana. Pero además de estos aspectos –en general, rechazados por el conjunto de la elite, aunque aquí con más fuerza–, destacan por su rechazo (o su aceptación sólo en circunstancias excepcionales) de otras situaciones más toleradas, tales como la homosexualidad, las relaciones sexuales prematrimoniales y el divorcio. Consistente con ello, les preocupa especialmente el eventual impacto negativo de la globalización en los valores culturales del país.

Tienen, además, una visión más cerrada de la democracia, manifestándose mayoritariamente en contra de la necesidad de plebiscitos. Su conciencia de distinción respecto del resto de la sociedad es mayor que la de los otros grupos.

En lo económico priorizan el crecimiento y la expansión del mercado, aunque sin una preocupación especial (tal vez porque es algo que dan por contado).

Tienen, en general, una visión menos pesimista sobre el poder en Chile. Ven el país igual de

poderoso que antes, y sienten que han mantenido su poder específico, si bien observan que el poder está menos concentrado que antes.

Son casi todos católicos practicantes. Buena parte ha realizado sus estudios de posgrado en Chile, lo cual es consistente con el hecho de que son el grupo con la proporción más alta de personas que nunca han vivido en el extranjero (47%, contra 38% de la muestra general). Más de la mitad de los miembros de este grupo pertenece al ámbito de poder económico. El 72% se declara de derecha.

### **Grupo 3: Liberales globalizados (un 26% de la muestra)**

Este grupo se caracteriza por una mayor defensa del liberalismo económico y su entusiasmo hacia la integración de Chile al mundo. En cuanto a valores, y si bien con tensiones, están claramente orientados hacia el polo más tolerante.

La mayoría de los miembros de este grupo expresa su entusiasmo hacia la globalización, y no cree que ésta pueda constituir una amenaza contra los valores del país. En lo económico, abogan por la autorregulación de los mercados y priorizan el crecimiento.

Su apoyo al liberalismo económico y valórico contrasta con su visión de la democracia, que es más bien cerrada y desestima el eventual aporte de una mayor participación de las personas.

Pensando en el país, este grupo se destaca del resto por su fuerte apoyo a la idea de que lo más importante para Chile es que cada uno tenga la capacidad de realizar sus propios proyectos, por sobre la opción de construir uno colectivo.

En ellos, la noción de poder aparece asociada a palabras relacionadas con la mantención del orden y el respeto. Este grupo tiene una visión más bien positiva del poder en Chile, y cree que éste está hoy menos concentrado que antes.

En cuanto a posicionamiento político, la mayoría de sus integrantes se declara de centro-derecha; y un porcentaje no menor, de centro. Mencionan los centros de investigación como un referente ideológico importante. La mayoría de sus miembros proviene del ámbito del poder económico, e hizo



sus estudios de posgrado en Estados Unidos. Son el grupo que en mayor proporción proviene de familias de nivel socioeconómico alto (80%, versus 66% en el conjunto de la muestra).

#### **Grupo 4: Liberales progresistas (23% de la muestra)**

Este grupo se caracteriza por un profundo liberalismo en lo valórico, junto a una clara preocupación por la igualdad social y la mayor regulación de los mercados.

Valora ampliamente la democracia, y apoya con fuerza la idea de hacerla aún más abierta a la participación. Pese a ello, tiene clara conciencia de su distinción respecto del resto de la sociedad.

La postura frente a la globalización los tensiona. Coexisten dentro del grupo dos visiones contrapuestas y de pesos porcentuales semejantes: unos ven lo positivo y otros lo negativo de este fenómeno. Más allá de esa tensión, tienen clara la necesidad de construir un proyecto colectivo para Chile. Asimismo, se observa en ellos una mayor tendencia a sentirse responsables de participar en la construcción de ese proyecto.

Es, de los cuatro grupos, el que con más fuerza siente haber ganado poder en el último tiempo; no obstante su visión del poder en la sociedad es más bien negativa y tienden a considerar que está más concentrado que antes.

La mayoría de los miembros de este grupo proviene del ámbito del poder político, y hay entre ellos una alta proporción de no creyentes. Más del 80% se declara de izquierda.

#### **EL NÚCLEO DURO DE LA ELITE**

La heterogeneidad ideológica observada da cuenta de un rasgo positivo para la conducción del Desarrollo Humano, pues indica que en la elite se reflejan las distintas opciones ideológicas existentes en la sociedad. De allí que desde este punto de vista sí sea factible hablar de “elites”, en plural.

Pero los propios miembros de la elite perciben aún otra diferencia en su interior, y es la existencia de un “núcleo duro”, capaz de establecer

las fronteras de pertenencia y reconocimiento al interior de este grupo social.

**“... si en el fondo el problema no es lo que tú estás pensando... Es que, a veces, no te consideramos de los nuestros. Entonces yo digo: si ésa es una huevada que me la dicen a mí –no te consideramos, no eres de los nuestros– y, he pensado mucho en ¿quiénes son esos ‘nuestros?’”.**

**(Hombre de elite, ámbito poder político, sector partidos políticos)**

Esto lleva a pensar que la elite puede dividirse en dos: un sector que se siente miembro de la colectividad, pero en una condición subalterna, como exogrupo; y un núcleo más duro, que se proclama como endogrupo.

**“Hablan de términos como ‘la gente normal’. La gente normal es la gente de su grupo. A ellos les parece normal...”.**

**(Hombre de elite, ámbito poder simbólico, sector medios de comunicación)**

**“Nosotros formamos parte, en algún círculo concéntrico, en algún punto; no en el corazón, pero en algún punto... ¿Dónde vamos a estar, si nosotros tampoco tenemos... ? Bueno, ésa es nuestra frustración...”.**

**(Hombre de elite, ámbito poder político, sector partidos políticos)**

¿Cuáles son los rasgos que definen este endogrupo? ¿Cómo reconoce el núcleo duro de la elite a sus semejantes? Pareciera ser que existen criterios, modificables con el tiempo, que definen la pertenencia a la esencia de la condición hegemónica.

**“Yo creo que los juntan como distintas cosas: la ideología, una cierta visión del país; los junta, en algún punto, el gobierno militar (...). Los puede juntar, hoy en día, la religión. ¿Qué más querís, poh...?”**

**(Hombre de elite, ámbito poder político, sector partidos políticos)**

Puede plantearse, entonces, que existe dentro de la elite un grupo que establece y administra una

definición del “nosotros”. No es cosa de llegar y acceder a esta comunidad. Se requiere de ciertos rasgos homogéneos. El núcleo de la elite sólo se fía de aquel que comparte la misma mirada del mundo.

**“Para los cincuenta años de ICARE, llamaron a pensar en el Chile que queremos. Y de repente uno dice: bueno, mi preocupación es que los medios de comunicación tienen que estar a cargo de personas decentes. ¿Qué significa decente? ¿Significa igual a mí?”.**

(Hombre de elite, ámbito poder simbólico, sector medios de comunicación)

**“Que comparte los mismos valores...”**

(Hombre de elite, ámbito poder simbólico, sector medios de comunicación)

Gran parte de los miembros de la elite reconoce que son otros los que controlan y regulan el acceso a los bastiones máximos del poder.

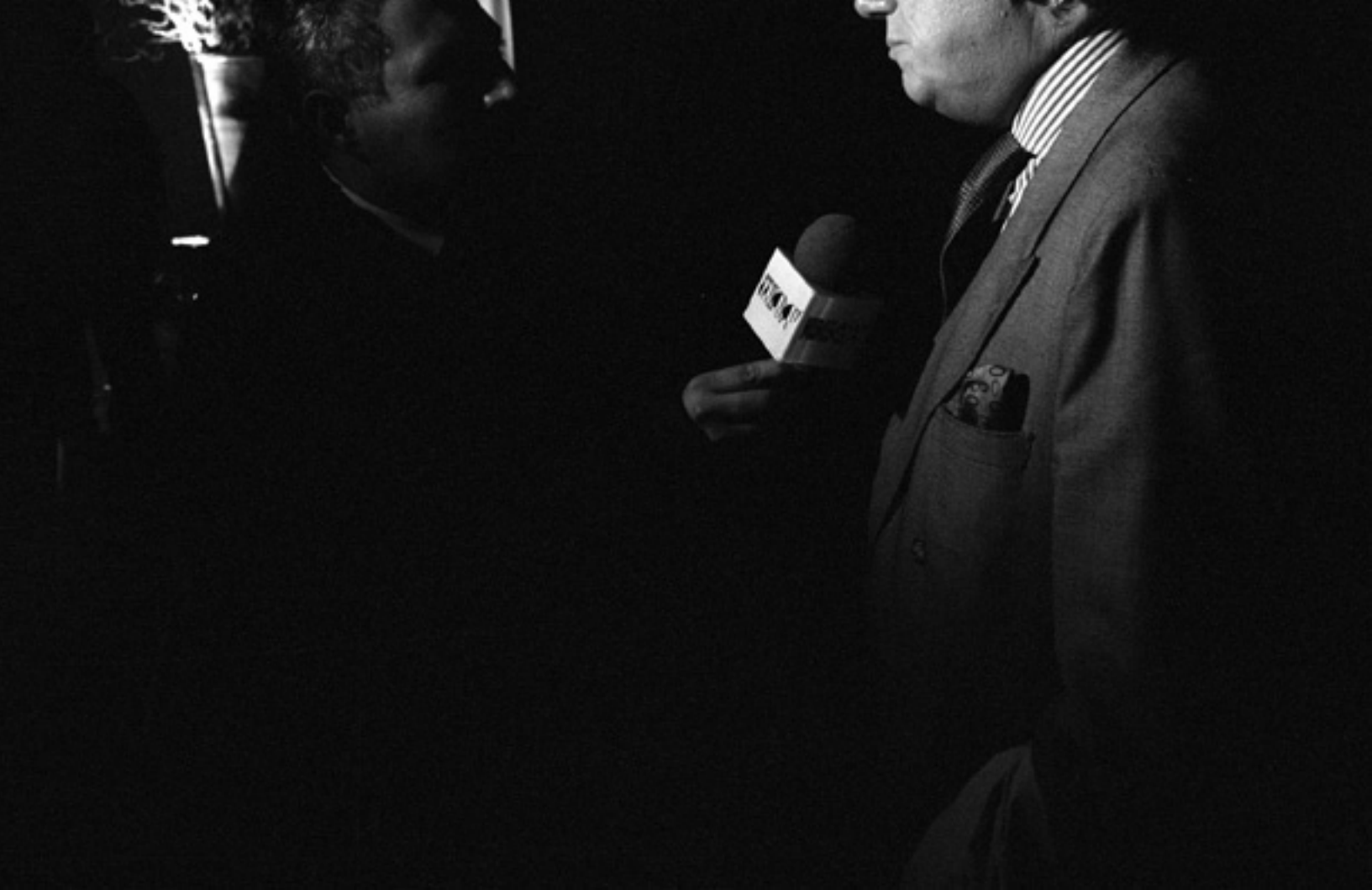
**“Tienen mentalidad de cofradía. Son como los ex PC: se ayudan entre sí. Los Legionarios y los Opus Dei, yo lo he visto en la universidad, son redes de contactos, de adhesiones. Y ellos se encaraman en las organizaciones con la lógica de los partidos dentro de los partidos. Son facciones dentro de las organizaciones...”.**

(Hombre de elite, ámbito poder político, sector partidos políticos)

Cabría aquí la metáfora del poder como tribu, con un núcleo duro capaz de desplegar sus presiones y multiplicar el poder obtenido, para cerrarse defensivamente.

**“Se tocan los tambores, yo lo he visto. Se tocan los tambores entre ellos y, rápidamente, si tocan los tambores entre ellos te van a cagar; y van a cerrarte puertas donde sea. Parece caricatura pero es verdad”.**

(Hombre de elite, ámbito poder político, sector partidos políticos)



## CAPÍTULO 4

### MAPA SUBJETIVO DEL PODER EN CHILE: EL PODER SEGÚN LOS PODEROSOS

En un estudio sobre el poder, será siempre tentador querer trazar detalladamente sus coordenadas de distribución, aunque la tarea plantea complejidades difícilmente salvables. A los desafíos de tipo práctico (acceder a información no siempre pública) se suman los teóricos: ¿sobre qué base conceptual distinguir a los poderosos? ¿En qué elementos o conductas observables se traduce el poder de cada individuo? ¿Es válido que una mirada externa haga tales clasificaciones?

¿Cómo superar las meras intuiciones o incluso las mediciones anecdóticas? En esta materia, pareciera

que la intuición resulta más fiable para nombrar a los poderosos que para medir formalmente el fenómeno. Un ejemplo de lo anterior lo constituye el teléfono como metáfora de poder personal.

***“El poder se mide por quién te contesta el teléfono. Es un buen índice”.***

**(Hombre de elite, ámbito poder político, sector partidos políticos)**

Ante estas dificultades, se optó por que los propios miembros de la elite, asumiendo que todos tienen algún grado de poder, dijeran cuáles

son hoy las entidades más y menos poderosas en Chile.

Se propuso a los entrevistados una lista de 32 entidades, definidas en concordancia con la estructura muestral de la encuesta de elite; y se les solicitó evaluar cada una a partir de la siguiente pregunta: ¿cuánta influencia cree usted que tienen hoy en Chile? Las calificaciones se hicieron en una escala de 1 a 10, donde 1 significa que la entidad calificada no tiene influencia, y 10 indica mucha influencia.

¿Quiénes son considerados los más poderosos de la elite chilena? Promediados los resultados de la encuesta, fue posible construir un “poderómetro” que muestra la siguiente distribución:

Los medios de comunicación son, a juicio de los poderosos, los más poderosos de todos los miembros de la elite, medidos según el grado de influencia que hoy tienen en Chile. En el mismo

grupo y con calificaciones promedio sobre el valor 8, se ubican en segundo lugar los ministerios del área económica y, en tercer lugar, los grandes grupos económicos.

¿En qué se funda la calificación obtenida por los medios de comunicación? Según los datos disponibles, esta atribución de poder parece fundada en su creciente capacidad (especialmente, la televisión) para forzar a las elites a actuar de un modo más transparente. Los medios son el espacio donde el poder puede ser escenificado y comunicado a la sociedad. Pero, a su vez, la relevancia de los medios se funda en la creciente demanda de la opinión pública por una mayor apertura de los ámbitos oscuros del poder. Se estaría ante la emergencia de un sujeto social que demanda más explicaciones a quienes ejercen la conducción, y que no teme la dureza eventual de las respuestas, pues está dispuesto a asumir y procesar los conflictos que éstas puedan acarrear.

CUADRO 36

**Chile: Poderómetro 2004**

Ranking	Entidades	Media de poder	Ranking	Entidades	Media de poder
1	<b>Medios de comunicación</b>	8,6	17	Asesores económicos y legales de alto nivel	5,5
2	<b>Ministerios del área económica</b>	8,3	18	Asesores comunicacionales y de imagen	5,5
3	<b>Grandes grupos económicos</b>	8,0	19	Contraloría General de la República	5,5
4	Banco Central	7,4	20	Grandes tiendas y supermercados	5,4
5	Ministerios del área política	7,2	21	Centros de investigación y universidades	5,3
6	Iglesia	6,8	22	Empresas mineras	5,2
7	Asociaciones empresariales	6,7	23	Empresas de servicios básicos	5,2
8	Senadores	6,7	24	Empresas de telefonía y TV cable	5,1
9	Poder Judicial	6,5	25	AFPs, Isapres	5,1
10	Bancos	6,4	26	Grandes empresas agropecuarias, pesqueras y silvícolas	4,9
11	Superintendencias	6,1	27	Grandes inmobiliarias y constructoras	4,5
12	Alcaldes	5,9	28	Empresas de transporte	4,4
13	Partidos políticos	5,9	29	Artistas e intelectuales	4,2
14	Grandes industrias	5,9	30	<b>Colegios profesionales</b>	<b>3,7</b>
15	Cámara de Diputados	5,7	31	<b>ONGs y fundaciones</b>	<b>3,6</b>
16	Fuerzas Armadas	5,6	32	<b>Asociaciones sindicales</b>	<b>3,4</b>

Fuente: Encuesta Elite PNUD, 2004.

**“Yo creo que la ciudadanía hace bastante tiempo que nos está llamando la atención, y se ha manifestado...”.**

(Hombre de elite, ámbito poder político, sector partidos políticos)

**“Esta demanda para correr el velo de lo que se les ha ocultado, si se les ha ocultado mucho o poco, en fin, creo que va a terminar trasladando bastante más influencia a la gente, al ciudadano, a la opinión pública...”.**

(Hombre de elite, ámbito poder político, sector asesores estratégicos)

La elite reconoce que la fuerza de este individuo demandante radica en la alianza que ha establecido con los medios de comunicación, los cuales le sirven como un efectivo escenario de protesta.

**“Yo creo que el reclamo ciudadano va a empezar, y se va a ir produciendo una alianza cada vez mayor entre reclamos ciudadanos y medios de comunicación, que va a tener a su favor un mayor empoderamiento de los ciudadanos ...”.**

(Hombre de elite, ámbito poder político, asesores estratégicos)

**“En Chile la gente está poco constituida; claramente no se siente titular de derecho (...). Pero, por otro lado, lo que uno también advierte es que hay una ciudadanía que alega. La gente ya aprendió, ponte tú, que hay que ir a alegar a la tele, te vai a la radio...”.**

(Mujer de elite, ámbito poder político, sector partidos políticos)

Esta apertura también se relaciona con el papel que desempeñan los medios como potenciadores del cambio cultural. Presionados por el resto de la sociedad, éstos han dejado de prestarle tanta atención al parecer de las elites, para comenzar a dar cuenta de la realidad de los sujetos (Ehrenberg, 2000).

**“Esa nueva televisión donde la gallá va y cuenta sus intimidades, hace diez años no cabía en el carácter chileno (...). Se está**

**hablando de problemas íntimos, cosas que antes no existían. La gente se atreve mucho más, y por eso este tema es muy importante, porque tiene que ver con los cambios en la cultura...”.**

(Hombre de elite, ámbito poder político, sector asesores estratégicos)

Esta nueva situación no siempre es evaluada por la elite en términos positivos, en cuanto amenaza a la alta cultura con la pérdida de su posibilidad de marcar los patrones socialmente valorables. La mayoría suplanta a la minoría.

**“Esta televisión está al servicio de la masa, saca lo más bajo de la sociedad. No me interesa verla. Cada día la voy a ver menos, y voy a ver más el cable. La verdad es que a mucha gente no le parece atractivo el reflejo de sociedad que estamos viendo...”.**

(Hombre de elite, ámbito poder simbólico, sector medios de comunicación)

Si los medios son hoy el vehículo para las transformaciones culturales, es en ellos donde se articulan las preferencias individuales. El cambio social puede ser entendido entonces como un tránsito desde la representación política a la representación mediática de la comunidad. En ese contexto, no es de extrañar que los medios se transformen en un codiciado ámbito de poder. Las elites comprenden que sus estrategias de acción dependen del acceso a los *mass-media*.

**“Les carga la televisión, pero tienen que usarla para acceder a puestos de importancia en cualquier ámbito, desde los comerciales que hace una cadena de retail hasta lo que hace un político para que lo elijan en una zona más o menos grande...”.**

(Mujer de elite, ámbito poder simbólico, sector medios de comunicación)

Debido a esa importancia, surgen estrategias que deliberadamente aprovechan la tendencia con el objeto de penetrar en las conversaciones públicas.

**“Esos parlamentarios denunciadores tienen los efectos que tienen sólo porque van a**

**los medios con las denuncias públicas...”.**

(Hombre de elite, ámbito poder económico, sector asesores estratégicos)

La paradoja de esta situación radica en el hecho de que la elite no deja de reconocer que esos mismos medios que la ponen en jaque son, también, un recurso de poder.

**“Falta la reforma del sistema previsional, pero nadie se atreve con las AFP. Hay unas distorsiones gigantescas, y nadie se atreve. Tú haces un comentario medianamente crítico y te aseguras cuatro editoriales del Mercurio la semana siguiente. Ahí está el tema del poder”.**

(Mujer de elite, ámbito poder político, sector Parlamento)

Resulta interesante destacar que esa asignación de poder coincide con la visión que la opinión pública tiene de los medios de comunicación, los cuales son identificados como los que más poder han ganado en el último tiempo. Los resultados de la encuesta muestran que la gente los valora como sus mejores aliados ante situaciones de abuso o necesidad.

Junto a los medios de comunicación, aparecen también con un alto poder los ministerios del área económica y los grandes grupos económicos. De los primeros se reconoce su capacidad para ejercer control y disciplina en torno a las reglas que se consideran válidas.

**“Con el tiempo, Hacienda se ha ido convirtiendo en un ministerio multi-sectorial; o sea, ninguna gran reforma escapa a su visión del sistema”.**

(Hombre de elite, ámbito poder político, sector gobierno)

Nótese que no se trata tan sólo de una mirada económica, puesto que muchas opiniones sobre el Ministerio de Hacienda abarcan diversos campos de acción.

**“O sea, el paso por Hacienda es impresionante. Yo muchas veces tuve dificultades mayores porque... Hacienda tiene**

**unos sectorialistas muy buenos y que saben mucho, pero que opinan sobre cómo hay que hacer las cosas”.**

(Hombre de elite, ámbito poder político, sector gobierno)

Resulta notable que en los primeros diez lugares predominen entidades relacionadas con el ámbito de la economía (grupos económicos, ministerios del área, Banco Central, gremios empresariales, bancos privados), lo cual da cuenta de la gran relevancia de este sector en la actual realidad del poder en Chile.

**“Estamos constituyendo una sociedad en que, finalmente, Casa Piedra es más importante que el Congreso en muchos aspectos...”.**

(Hombre de elite, ámbito poder político, sector partidos políticos)

La Iglesia católica figura entre las primeras diez instituciones, con un nivel de influencia semejante al de las asociaciones empresariales y el Senado. Es un hecho destacable, si se toma en cuenta que la opinión pública la reconoce como una de las

CUADRO 37

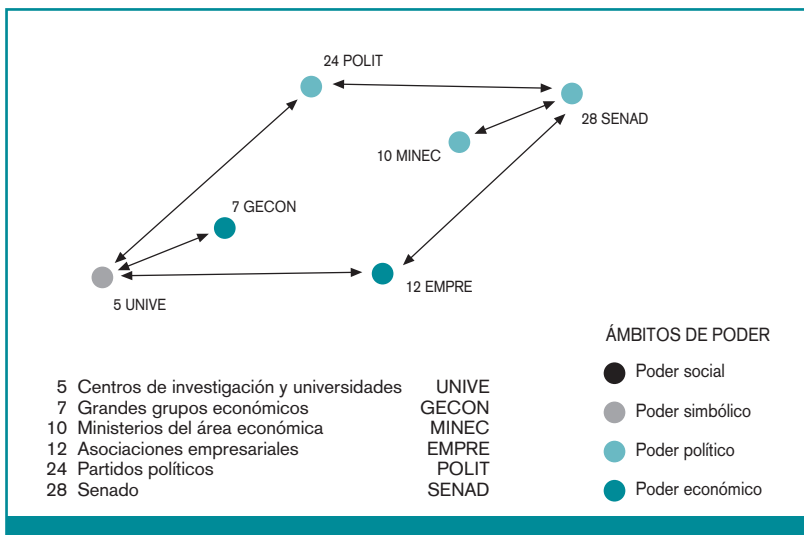
**¿Cuáles son las instituciones que tienen más poder en Chile? (porcentaje)**

	Multirrespuesta
Gobierno	74
Empresarios	49
Partidos políticos	47
Jueces	47
Fuerzas Armadas	39
Medios de comunicación (TV, radios, diarios)	36
Senadores y diputados	35
Iglesia católica	28
Municipios	12
Colegios profesionales (por ej. médicos, profesores)	7
Sindicatos	6
Universidades	6
Iglesia evangélica	5
Organizaciones sociales (por ej. Juntas de Vecinos, fundaciones)	4
NS-NR	1

Fuente: Encuesta Opinión Pública PNUD, 2004.

GRÁFICO 18

**Sociograma de vínculos simétricos entre entidades de elite seleccionadas**



Fuente: Elaborado sobre la base de Encuesta Elite PNUD, 2004.

entidades que más poder han perdido en el último tiempo.

Las Fuerzas Armadas sólo se ubican en el lugar 16 de la clasificación general. Es probable que si este poderómetro se hubiese realizado en los años ochenta, su ubicación habría sido más alta,

lo cual muestra las características dinámicas del poder.

El panorama descrito coincide con la opinión general, en tanto ubica al gobierno y los empresarios en los puestos de mayor poder en la sociedad. Pero se distingue de la opinión pública en que ésta no ve a los medios de comunicación como parte del grupo de mayor poder en Chile, e incluye en su lugar a los partidos políticos y los jueces.

**LOS MENOS PODEROSOS**

En el extremo inferior de la clasificación entregada por el Poderómetro, y con valores bajo 4, aparecen tres entidades pertenecientes al ámbito del poder social, lo cual refleja un consenso sobre la pérdida de centralidad de aquellas organizaciones que buscan representar los intereses y demandas de la sociedad civil.

Aquí coinciden plenamente las visiones de la elite y de la opinión pública. Para esta última, las instituciones que más poder han perdido y que menos influyen hoy en la sociedad son, precisamente, las organizaciones de la sociedad civil.

**SOCIOGRAMA DEL PODER: EL ENTRAMADO DE LA ELITE**

La encuesta de elite permite conocer también cómo se dibuja el entramado de relaciones al interior de la elite: sus vínculos, sus conflictos internos y la posición de cada actor en el conjunto estudiado. Además, se indagó acerca de la legitimidad que se le asigna al poder que cada entidad detenta.

Para esto, se solicitó a los encuestados que calificaran en todos esos aspectos las 32 entidades listadas (senado, Iglesia, grandes grupos económicos, entre otros), lo cual permitió disponer de calificaciones cruzadas. Esto significa que cada respondente califica a los otros miembros de la elite, y es a la vez calificado por ellos (las respuestas se agregan para constituir la respuesta promedio de cada entidad).

Con esta información se construyen las coordenadas sobre las cuales trazar el mapa subjetivo del poder en Chile.

El mapa de sus vínculos muestra una elite altamente entramada, lo cual habla de un importante grado de integración horizontal. Los diversos análisis confirmaron la solidez de esos vínculos, en cuanto forman una constelación de entidades que, por diversos caminos y formas, encuentra vasos comunicantes entre los distintos nodos, sin importar su distancia relativa.

Las únicas entidades que aparecen menos cercanas a esta trama son aquellas que pertenecen al

ámbito del poder social. Sindicatos, ONGs y colegios profesionales aparecen débilmente conectados, lo cual corrobora su pérdida de capacidad de incidencia. Más aun, los datos muestran que estas entidades ni siquiera forman una trama articulada entre sí (ver gráfico 22).

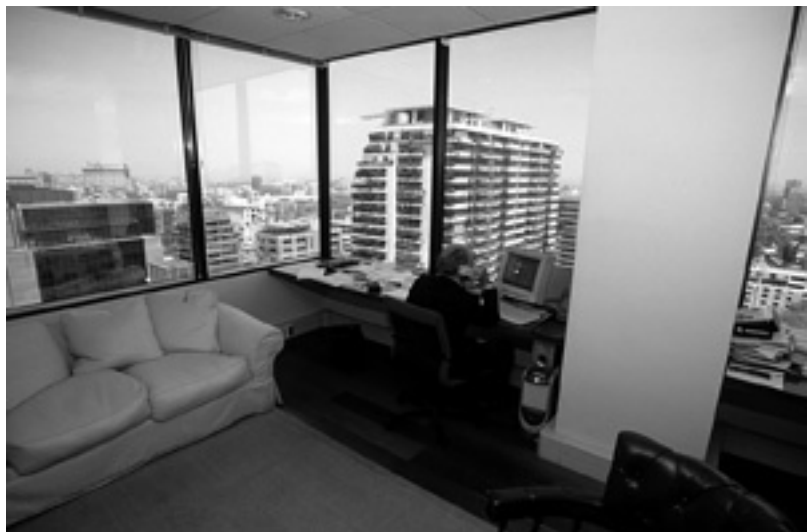
La base de datos construida a partir de esta encuesta permite realizar análisis parciales, destinados a comprender los caminos de conexión de diversas entidades. Por ejemplo, puede analizarse cómo se conectan los grandes grupos económicos con los ministerios del área. Los datos muestran que esta conexión no es directa, sino mediada por caminos diversos. El gráfico 18 muestra cómo a través de conductos tales como asociaciones empresariales o partidos políticos, y mediante la labor de conexión realizada por los centros de investigación (que surgen como un espacio de encuentro de mundos aparentemente diversos) y el Senado, es que se hace efectiva la vinculación entre los grandes grupos económicos y los ministerios del área (nótese que en este ejercicio se activan entidades provenientes de los cuatro ámbitos de poder definidos en la muestra).

Valga el ejemplo anterior para señalar que existen muchas maneras de implementar la integración horizontal de la elite, para que ésta lleve adelante su labor de conducción.

Esta integración horizontal sería perversa si significara una connivencia de intereses parciales, a espaldas de los intereses colectivos. Pero, como se verá, el mapa de los conflictos de la elite muestra que en su interior existen diversos intereses en disputa, lo cual genera una dinámica capaz de hacer de la integración horizontal una potencialidad y no una amenaza para la conducción del Desarrollo Humano en Chile. Ciertamente, mantener este equilibrio exige un esfuerzo deliberado de la sociedad.

Tal vez esta característica de la elite chilena haya ayudado a llevar adelante los procesos de transición democrática y consolidación del desarrollo económico y humano.

**“Yo creo que se ha ido conectando, hay bastante buenas relaciones (...) Hay muy**



***buenas relaciones, y las bancadas escuchan al empresario textil, escuchan al empresario de la construcción, escuchan al empresario de la pesca. Creo que hay bastante más comunicación que antes, me parece (...) Antiguamente, decían no, con este señor no hablo; antes, el senador decía no, con este empresario no hablo. Y ahora se habla...”.***

**(Hombre de elite, ámbito poder económico, sector grandes grupos económicos)**

Sin embargo, no es claro que las características que fueron funcionales a los objetivos del pasado lo sean también para los desafíos del futuro. Por ello surge hoy con fuerza la necesidad de compatibilizar esta integración horizontal con una mayor integración vertical de la elite; es decir, permitir una mayor permeabilidad a los intereses de la sociedad.

#### **VINCULAR E INTERCONECTAR: OTRAS MANERAS DE SER PODEROSO**

El cuadro 38 muestra otras dos maneras de analizar el poder de cada una de las entidades estudiadas. La primera se refiere a la cantidad de “contactos” con que cuenta una entidad (en términos de ser elegida consistentemente por otros encuestados sobre la base de la pregunta ¿con cuál de las siguientes entidades tiene usted vínculos formales o informales de importancia?). La segunda se refiere al atributo de la “interconectividad”, que apunta a medir cómo una determinada entidad



**Elite: contactos e interconectores**

Lugar	Ámbito de poder	Contactos	Interconectores
1	Medios de comunicación	Medios de comunicación	Centros de investigación y universidades
2	Ministerios del área económica	Centros de investigación y universidades	Asesores económicos y legales de alto nivel
3	Grandes grupos económicos	Senadores	Bancos
4	Banco Central	Cámara de Diputados	ONGs y fundaciones
5	Ministerios del área política	Ministerios del área económica	Asociaciones empresariales
6	Iglesia	Bancos	Senadores
7	Asociaciones empresariales	Partidos políticos	Medios de comunicación

Fuente: Elaborado sobre la base de Encuesta Elite PNUD, 2004.

sirve de puente a otras que sin su intervención no aparecerían entramadas. Esta capacidad resulta muy relevante al momento de tejer la integración horizontal de la elite.

Desde el punto de vista de los contactos, los medios de comunicación mantienen un consistente primer lugar. Esto quiere decir que una mayoría de la elite mantiene vínculos de importancia con ellos, lo que los confirma como el ámbito en el que se debe estar si se espera influir en la sociedad. Más allá de esta constatación, resulta interesante observar cómo desde esta perspectiva aparecen en los primeros lugares entidades que no son consideradas entre las más poderosas. Los centros de investigación y universidades son el mejor ejemplo de ello; pero también el Parlamento, los bancos y los partidos políticos, entre otros. Esto nos da una idea de aquellos ámbitos que son indispensables para construir la trama de interacción y encuentro entre los miembros de los diferentes ámbitos de la elite.

La interconexión muestra cuáles son las entidades que más propician el entramado de la elite chilena. Los centros de investigación y las universidades ocupan ahora el primer lugar del ranking, confirmando su creciente funcionalidad para los objetivos de la elite. Pareciera ser que estos espacios de reflexión técnico-política, junto con aportar información y diagnóstico acerca de los problemas y desafíos de la sociedad, sirven de lugar de encuentro e interconexión para las diversas instancias de la elite chilena.

Complementan esta función los asesores legales y

económicos de alto nivel, quienes al parecer aportan no sólo su conocimiento experto sobre materias de alta relevancia, sino también su oficio para construir puentes, traducir lenguajes, compatibilizar puntos de vista y armonizar intereses.

Así, los centros de investigación y los asesores económicos y legales de alto nivel parecen ser las principales hebras con las que se teje la integración horizontal de la elite chilena.

**MAPA DE LOS CONFLICTOS AL INTERIOR DE LA ELITE**

Un rasgo predominante en la elite es su preocupación por evitar que los conflictos se desborden y lleven a confrontaciones que pudiesen afectar el entramado que la caracteriza.

***“Hay un miedo, particularmente en la gente que maneja el poder, a la confrontación; un miedo gigantesco...”.***

**(Mujer de elite, ámbito poder simbólico, sector medios de comunicación)**

El conflicto aparece en la figura del trauma. En el horizonte actual, pareciera que el trauma de orden colectivo que está más presente es la memoria del conflicto social. El costo de periodos anteriores sigue penando sobre la conciencia rectora.

***“Un país que venía de una época de muchos conflictos, como todos sabemos, y todos estaban más o menos asustados de hacer conflictos (...) Dejémoslo hasta aquí no más, porque no conviene seguir***

**arrastrando esto, porque la última vez que nos metimos en un conflicto grande nos costó caro a todos...”.**

**(Hombre de elite, ámbito poder simbólico, sector medios de comunicación)**

Una disposición favorable a la osadía parece ausente en esta visión, la que es corroborada por la encuesta, en la cual la elite tiende a manifestarse de acuerdo con la idea de que “en ocasiones, entrar en conflictos puede significar más pérdidas que ganancias” (valor promedio 6,7 de un máximo de 10). La aversión al conflicto aumenta con la edad del entrevistado; y es mayor en el ámbito del poder económico y menor en el del poder simbólico.

Esta aversión no significa que al interior de la elite no existan los conflictos. De hecho, todas las entidades testeadas en la encuesta fueron mencionadas al menos una vez como fuente de conflicto.

Como los más conflictivos aparecen, en primer lugar, los medios de comunicación, los cuales también son señalados como la principal entidad que posee demasiado poder. Esto habla del cuestionamiento de la elite a la legitimidad del poder de los medios.

Partidos políticos y grandes grupos económicos se ubican también entre las tres entidades que la elite señala como más conflictivas. En el caso de los partidos, su presencia parece dotada de una mayor legitimidad, a diferencia de los grupos económicos (segundo lugar entre los que se considera que tienen demasiado poder). Llama la atención que, en esta misma clasificación, aparecen casi exclusivamente entidades pertenecientes al ámbito del poder económico (5 de 7), lo cual revela una fuerte crítica de parte de la elite a la manera en que los agentes económicos de mayor peso actúan en el mercado. Convendría analizar en qué medida la actividad de estos grandes poderes económicos no representa también un obstáculo para el despliegue de las capacidades de los diversos actores del mismo ámbito, y cómo sus lógicas de

CUADRO 39  
**Entidades más conflictivas**

Lugar	Señalados como los más conflictivos (otros dicen tener conflictos con)
1	Medios de comunicación
2	Partidos políticos
3	Grandes grupos económicos
4	Cámara de Diputados
5	ONGs y fundaciones
6	Ministerios del área política
7	Ministerios del área económica

Fuente: Encuesta Elite PNUD, 2004.

CUADRO 40  
**Entidades con demasiado poder**

Lugar	Señalados como los que tienen demasiado poder
1	Medios de comunicación
2	Grandes grupos económicos
3	Bancos
4	Ministerios del área económica
5	Asociaciones empresariales
6	Ministerios del área política
7	Grandes tiendas y supermercados

Fuente: Encuesta Elite PNUD, 2004.

acción afectan a los otros ámbitos de poder en la sociedad.

Más allá de estos conflictos, la lógica de acción de los poderosos –enmarcada en la ya destacada integración horizontal de la elite– parece que siempre dispone de los recursos necesarios para allanar los caminos de solución.

**“Yo te diría que el poder, a lo mejor puedes llamar por teléfono al ministro y decirle: estamos con este problema, ¿para qué va a arriesgar? ¿Por qué no le busca un camino para arreglar esto? (...) Para eso sirve, para... soluciones armoniosas...”.**

**(Hombre de elite, ámbito poder económico, sector asesores estratégicos)**



## CAPÍTULO 5

### LA DIFÍCIL CONDUCCIÓN DEL DESARROLLO

En los capítulos anteriores se ha descrito una serie de rasgos de las elites chilenas, en función de los datos obtenidos tanto de la encuesta como de las mesas de conversación. En este último apartado interesa recuperar esa información para

revelar los desafíos que hoy tiene la elite chilena para conducir exitosamente el país y promover el Desarrollo Humano en las nuevas condiciones que impone el presente.

# PERPLEJIDAD Y NATURALIZACIÓN DE LO SOCIAL

Las mesas de conversación revelan que las elites se refieren a la realidad chilena como un objeto en acelerada transformación. Una de las formas en que se plasma esta conciencia sobre el cambio social es la dificultad para articular una imagen clara de país.

Antes, cuando había ideologías a las cuales adherir, para la elite era medianamente simple integrar las preferencias de la ciudadanía. Sin embargo, los procesos de conducción del Chile actual son más complejos, y es muy difícil aunar la heterogeneidad de voluntades presente en la comunidad. Esto se produce por dos motivos: hay una mayor cantidad de perspectivas al interior de la sociedad, y las ideologías han perdido su fuerza unificadora de antaño.

**“Hace treinta años, nos definíamos por un proyecto de sociedad. Hoy día tenemos que ser parte de una sociedad multicultural, multirreligiosa, y tenemos que integrar de esa manera (...) Entonces, al plantearse ante esa realidad es mucho más difícil tener una imagen única. Por lo mismo se desdibuja, porque cuesta más una conducción...”.**

(Hombre de elite, ámbito poder simbólico, sector religioso)

Si bien la elite tiene plena conciencia del cambio social, no hay claridad sobre sus causas ni respecto de los actuales ejes rectores, lo que redundará en una sensación de perplejidad ante la evolución de la sociedad y el papel de las elites en ella. Las imágenes evocadas apuntan a una concatenación de hechos no intencionados.

Al desarrollar una argumentación sobre el cambio social, la elite tiende a recurrir a una ilustración “naturalizada” de los sucesos. Esta manera de ver la sociedad se opone a una visión más reflexiva, en la cual se reconoce el carácter socialmente construido –y, por ende, esencialmente mutable– de aquello que determina la convivencia. Esta distinción entre una visión naturalizada y una visión reflexiva de

la sociedad marca la distancia entre la aceptación resignada de la sociedad “como es” y la opción esperanzada de construir una sociedad como “se quiere que sea”. Fenómenos como la pobreza, las desigualdades sociales o el despliegue de las lógicas del mercado en la vida cotidiana adquieren dimensiones muy diferentes según se las mire con una u otra óptica.

**Es en este contexto de perplejidad y naturalización que el mercado asume un poder explicativo mayúsculo. En ese marco, la sociedad tiende a ser pensada como un orden que se produce y reproduce siguiendo el criterio de la no intervención.** Al asumirse esta lógica de automatización de la sociedad, aumenta la perplejidad al interior de la elite, que pierde capacidad de dotar de sentido al pasado y de proyectar un significado en el futuro.

Esta explicación naturalizada de lo social es quizás uno de los problemas más serios para el Desarrollo Humano, ya que desdibuja la capacidad de conducción de las elites. Al promoverse la coordinación mecánica del orden social, una suerte de “piloto automático”, haría a los sujetos de elite ser más administradores que rectores. Así, la idea de misión social de la elite aparece vacía de contenido: si la realidad se gobierna por sí sola, ¿qué es lo que el sujeto de elite tiene que dirigir?

**“Todo eso, en una dinámica que yo no creo que alguien controle, y a veces no hay nadie deseándola, pero a veces son dinámicas que andan por sí solas”.**

(Hombre de elite, ámbito poder simbólico, sector medios de comunicación)

**“Es complicado para una autoridad que tiene un proyecto (...), yo entiendo que a las autoridades se les produce una cierta contradicción vital (...). No creo que tengan hoy la posibilidad siquiera de controlarlo, a dónde va a ir eso...”.**

(Hombre de elite, ámbito poder político, sector Parlamento)

# LA VOLUNTAD DESAFIADA: ENTRE EL DEBER, EL QUERER Y EL PODER

---

¿Cómo conducir el desarrollo sin la unión de voluntad, capacidad y misión? Uno de los problemas de la elite chilena parece ser, justamente, que esos tres elementos clave no coinciden de la misma manera en todos sus miembros. El desafío consiste, entonces, en religar estos momentos de acción para potenciar la capacidad de conducción de la elite chilena.

Pero, ¿qué es lo que debe construirse? ¿Debe conducirse la sociedad hacia un proyecto colectivo o más bien debe propenderse al despliegue amplio de las capacidades de los individuos?

Ambas perspectivas, la del proyecto individual y la del proyecto colectivo, representan apuestas de futuro que se complementan. Mientras una apunta a una mayor presencia de la sociedad como constructora de oportunidades equitativas y espacio de integración social, la otra hace énfasis en el despliegue de las capacidades individuales como motor de la realización personal. Mientras una parece implicar un mayor compromiso de la elite en el ejercicio de su rol de conducción, la otra parece bastarse en la administración de la eficiencia de los sistemas funcionales.

Desde la perspectiva del Desarrollo Humano, el aumento de las capacidades individuales pasa por el previo aumento de las capacidades sociales. Efectivamente, es más difícil que las personas puedan realizar sus proyectos individuales en un contexto social que no ha construido previamente un entorno favorable para el acceso equitativo a esas oportunidades. Y esto no se agota en un aspecto puramente material: las personas tampoco podrán sentirse libres para ejercer opciones de vida diversas sin un entorno social en el que prime la tolerancia y la no discriminación. Junto a ello, la apelación a un proyecto colectivo nos habla de la necesidad de una imagen compartida del “nosotros social”, que dote de sentido la idea misma de sociedad y el conjunto de derechos y obligaciones que emanan de ella hacia los individuos.

Al comienzo de esta parte del Informe se vio cómo los chilenos demandan la construcción de un proyecto colectivo de país y la presencia de líderes capaces de generar las condiciones para hacerlo. Entre la elite, en cambio, no hay consenso sobre este punto.

La elite consultada se muestra dividida ante la disyuntiva de qué tipo de proyecto de futuro conducir. La muestra se divide en partes iguales entre quienes prefieren que cada uno tenga la posibilidad de realizar sus proyectos individuales, y quienes optan por la consecución de un proyecto colectivo. Esta posición depende fuertemente del ámbito de poder desde el cual se responde: los del ámbito económico apoyan con más fuerza la primera opción, y los de los ámbitos político y de poder social apoyan decididamente la necesidad de un proyecto colectivo. El ámbito del poder simbólico, en tanto, se tensiona ante ambas opciones.

En consecuencia, no hay consenso en torno a que haya “algo” que conducir ni a que se requiera de capacidades sociales para configurar un proyecto común de país en el que se inserten los proyectos de las personas.

## COMPROMISO DE LA ELITE CON SU ROL DE CONDUCCIÓN

¿Se quiere? Consultada la elite respecto de la manera en que los actores públicos piensan el país, reconoce la existencia de grupos o instituciones que aspiran a representar y liderar proyectos de futuro. Una proporción importante de quienes así responden se sienten parte de estos proyectos.

¿Quiénes son los grupos identificados? Del total de respuestas recogidas, aparecen en primer lugar los partidos o conglomerados políticos (26% de las respuestas), mención que no resulta sorprendente si se considera que parte de la esencia de este tipo de entidades es proponer visiones de futuro para el país. Sin embargo, no deja de llamar la atención

la importancia que aquí asumen los centros de investigación y las universidades, que en conjunto reúnen el 34,6% de las respuestas. Este último dato es consistente con lo apreciado en el sociograma del poder en Chile, el cual da cuenta de la alta valoración estratégica que se hace de estas entidades como interlocutores y puentes de relación entre los distintos ámbitos de la elite.

Este hecho apuntaría a la idea de construcción de hegemonía; es decir, a la pretensión de que las propias ideas dominen lo social en un determinado momento. En la elite, especialmente en un grupo, parece haber una búsqueda deliberada por esta construcción de hegemonía (una alta proporción de quienes identifican alguna entidad declara tener algún grado de incidencia o participación directa en ella). Lo interesante es que en esa pretensión jugarían un papel importante aquellas entidades del ámbito simbólico destinadas a producir interpretaciones acerca de la realidad social.

¿Se puede? Para concretar las ganas, es preciso que los actores sociales reconozcan su capacidad de moldear el ámbito público en función de un proyecto. En tal sentido, y siempre en una evaluación general, la elite tiende a declarar que hoy sí existe esa capacidad en el país. Si bien sólo un 25% se ubica en el extremo más entusiasta (observando como “muy posible” la eventualidad de construir un proyecto común para Chile), un amplio 57% se manifiesta moderadamente de acuerdo con esa frase (ver cuadro 41). Por cierto, las visiones sobre este punto no son unánimes. Los entrevistados del ámbito del poder político son

los más entusiastas respecto de esta posibilidad, seguidos por los del ámbito del poder social. Los del ámbito simbólico, en cambio, manifiestan mayormente sus dudas sobre la posibilidad de construir un proyecto común para el país.

### YO DEBO, YO QUIERO, YO PUEDO

Las respuestas anteriores se referían a una evaluación más bien abstracta de la sociedad. Para llevar las evaluaciones a un plano personal y concreto, se consultó a los miembros de la elite sobre su propio papel en la conducción del desarrollo del país.

Frente a esa consulta, los encuestados declaran un alto nivel de compromiso con su rol protagónico en la sociedad. Esto se refleja en su alta disposición a trabajar para encontrar soluciones a los problemas del país (promedio 8,5 en una escala del 1 al 10) más en el ámbito político que en el económico. Junto a ello, un 57% de los entrevistados dice estar “muy dispuesto” a asumir en el futuro mayores responsabilidades directivas en la sociedad, aun postergando proyectos personales (“yo quiero”).

Si bien puede existir un componente no menor de “respuesta normativa”, estos resultados reafirman que para la elite aparece como irrenunciable el ejercicio de un papel activo en los asuntos públicos. Como se señaló en la parte conceptual, esta característica es parte de la esencia de una elite rectora.

**Sin embargo, los mismos datos evidencian que pasar del querer al poder no parece un camino tan fluido como se desearía.** Así lo

CUADRO 41  
**Rol de conducción (porcentaje)**

Dada la complejidad de la sociedad chilena actual, ¿cuán posible cree usted que es conducirla hacia un proyecto común?	Ámbito de poder				Total
	Económico	Político	Simbólico	Social	
Muy posible	24	34	17	18	25
Algo posible	56	57	57	65	57
Poco posible	13	7	24	12	13
Muy poco posible	7	2	2	5	5
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Encuesta Elite PNUD, 2004.

demuestra la visión de los encuestados respecto de su propia capacidad para incidir en la evolución de la sociedad chilena (promedio 6,2 en una escala del 1 al 10). Esta percepción es más positiva en los ámbitos político y simbólico.

### ¿UNA ELITE FRUSTRADA?

El ejercicio del rol de conducción no está exento de vicisitudes, obstáculos y frustraciones que marcan la distancia entre lo proyectado y lo realmente obtenido. Los datos sugieren que los encuestados reconocen el impacto negativo de los avatares de sus labores, tanto en el plano personal como en el de sus tareas.

En lo personal, casi el 90% señala como un problema tener poco tiempo para su vida privada, y más de la mitad dice que vive “frecuentemente” esta situación. Además, las respuestas muestran que la elite resiente el hecho de no disponer de suficiente tiempo para pensar en metas y proyectos.

Ya en informes anteriores se había hecho presente la dificultad de muchos actores sociales para escapar de las presiones de la coyuntura y proyectarse a largo plazo. Hoy los datos corroboran ese diagnóstico. Esta situación resulta preocupante en términos de la capacidad de construir imágenes de futuro, y hacer del largo plazo una pregunta pertinente y necesaria para asumir los desafíos que la conducción del Desarrollo Humano presenta. Cabe preguntarse si la reconocida “falta de tiempo” es tal, o más bien remite a una dificultad por dotar de sentido ese largo plazo o, incluso, la acción cotidiana en el contexto de un proyecto más amplio.

En ese contexto no es extraño que la frustración tenga una presencia importante. Más de la mitad de los encuestados dice reconocerla en su entorno, pues muchos problemas no logran resolverse. Esta percepción es menor en el ámbito del poder económico, y mucho mayor en el del poder social.

CUADRO 42

#### Rol frente a la sociedad (promedio, escala del 1 al 10)

	Ámbito de poder				Total
	Económico	Político	Simbólico	Social	
¿En qué medida siente usted que tiene la obligación de trabajar por encontrar soluciones a los problemas de los chilenos?	7,8	9,5	8,2	8,8	8,5
¿En qué medida cree usted que sus actividades influyen en cómo evoluciona la sociedad chilena?	5,9	6,5	6,5	5,8	6,2

Fuente: Encuesta Elite PNUD, 2004.

CUADRO 43

#### Para la construcción de un proyecto-país, ¿cuán dispuesto está usted a asumir mayores responsabilidades directivas, aun postergando sus proyectos personales? (porcentaje)

	Ámbito de poder				Total
	Económico	Político	Simbólico	Social	
Muy dispuesto	34	78	55	82	57
Algo dispuesto	56	18	36	18	36
Poco dispuesto	10	3	7	0	6
Muy poco dispuesto	0	1	2	0	1
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Encuesta Elite PNUD, 2004.

Lo que resulta aún más preocupante es que, en todos estos ámbitos, los miembros de la elite chilena encuestados muestran una subjetividad más negativa que la que se observa en la elite alemana. Esta manera específica de vivir el rol de conducción por parte de la elite en Chile debe ser revisada.

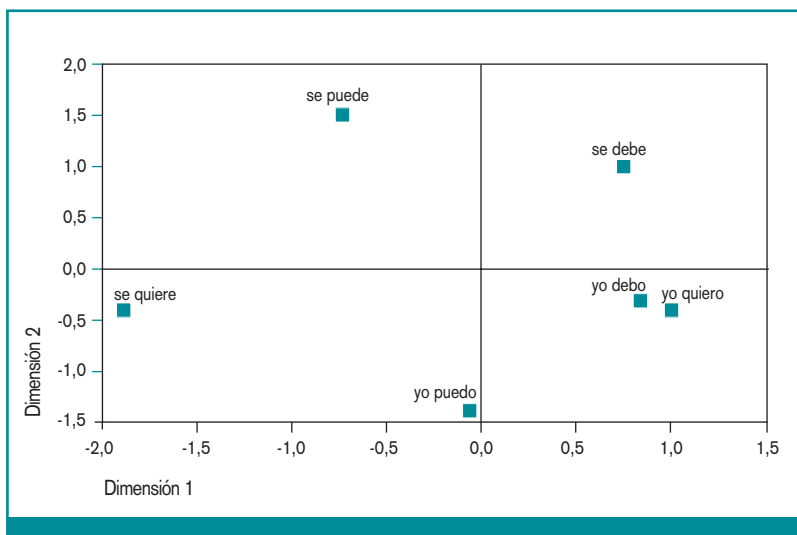
### DEBER, QUERER, PODER: UNA MIRADA DE CONJUNTO

Deber, querer y poder son tres condicionantes de la acción. En términos normativos debiese existir una correlación entre estos tres aspectos, como condición para una conducción potente del desarrollo. Sin embargo, los datos muestran que, en el conjunto de la elite chilena, esas disposiciones subjetivas aparecen débilmente correlacionadas.

Llama la atención que sí aparezcan correlacionadas las dimensiones del deber y del querer. Esto hablaría de una elite con una conciencia muy normativizada, al punto de asemejar su deseo a las expectativas sociales. El problema surgiría cuando la elite, consciente de que se le demanda conducción y más bien dispuesta a cumplir con ello, no parece tener tan claro en qué dirección debe conducirse ni parece confiar en la eficacia de sus medios para recorrer efectivamente ese camino (esto se expresa gráficamente en la mayor dispersión de las dimensiones del poder).

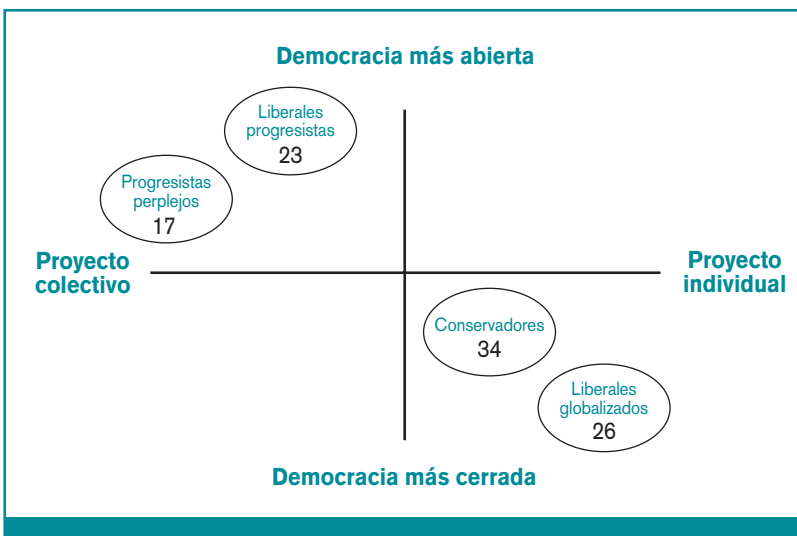
Los triángulos (gráfico 21) identifican de manera resumida los aspectos que generan mayor duda. ¿Hay algo que conducir? (¿Se debe?) La instalación de esta interrogante al interior de la elite chilena parece corroborar el triunfo de una

GRÁFICO 19  
Muestra total elite 2004: correlaciones del “querer-deber-poder”



La distancia entre los elementos graficados indica su correlación.  
Fuente: Elaborado sobre la base de Encuesta Elite PNUD, 2004.

GRÁFICO 20  
Futuro del rol de conducción (porcentaje)



Fuente: Elaborado sobre la base de Encuesta Elite PNUD, 2004.

CUADRO 44  
Subjetividad de la elite (porcentaje)

	Elite chilena				Elite alemana			
	Frecuente-mente	Algunas veces	Pocas veces	Casi nunca	Frecuente-mente	Algunas veces	Pocas veces	Casi nunca
Muy poco tiempo para la vida privada	52	38	6	4	18	33	36	13
Muy poco tiempo para pensar en metas y proyectos	19	43	28	10	7	30	47	16
Frustración porque muchos problemas no se resuelven	10	46	35	9	2	8	42	48

Fuente: Encuesta Elite PNUD, 2004 y Potsdamer Elitestudie, 1995.



CUADRO 45

**Componentes de la acción según grupos ideológicos de elite (porcentajes según variable)\***

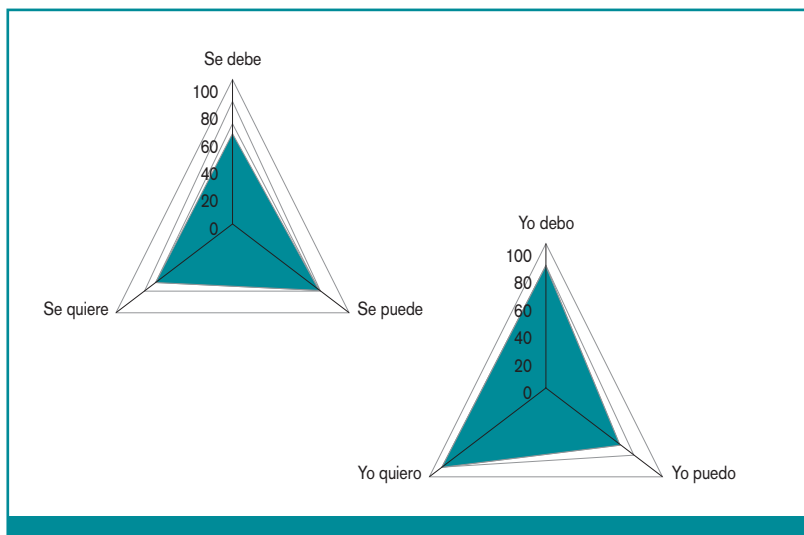
	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4
	Progresistas perplejos	Conservadores	Liberales globalizados	Liberales progresistas
Se quiere	63	81	73	73
Se puede	89	79	81	83
<b>Se debe</b>	<b>82</b>	<b>49</b>	<b>24</b>	<b>67</b>
Yo debo	96	90	84	100
Yo quiero	96	90	89	98
<b>Yo puedo</b>	<b>56</b>	<b>78</b>	<b>59</b>	<b>68</b>

\* En cada caso el valor ideal es de 100%.

Fuente: Elaborado sobre la base de Encuesta Elite PNUD, 2004.

GRÁFICO 21

**Elites: la difícil conducción del desarrollo**



Fuente: Elaborado sobre la base de Encuesta Elite PNUD, 2004.

visión naturalizada de lo social, que ve en los automatismos del mercado el principio general de coordinación.

En el plano personal, en cambio, si bien hay certeza sobre la responsabilidad hacia los asuntos públicos, el aspecto que presenta mayores dudas es la percepción de las propias capacidades para incidir de manera efectiva en el curso de las cosas (el “yo puedo”). Esto parece venir a refrendar lo que se recoge de las conversaciones de la elite y su perplejidad respecto de la pregunta por el poder,

el cual siempre parece estar radicado en otra parte (“¿poderoso, yo?”). Según ámbitos de acción, las mayores distancias entre el querer y el poder se aprecian en los ámbitos del poder político y el social.

Las tipologías ideológicas de la elite chilena expresan de manera muy particular estas distancias. A partir de ellas se aprecia que esta diversidad, junto con confirmar las diferentes maneras de ver el mundo, manifiesta disposiciones muy diferentes hacia el rol de conducción que se está dispuesto a asumir. Este fenómeno se expresa en una complicación frente al tema del poder que puede formularse de la siguiente manera: **aquellos que quieren potenciar un proyecto colectivo sienten que no tienen poder, mientras que quienes sienten que tienen poder prefieren la consecución de proyectos individuales.**

El cuadro 45 hace patente, por ejemplo, que los “progresistas perplejos” ven la necesidad de construir un proyecto colectivo para el país, pero no se sienten con la capacidad de incidir (quieren pero no pueden). Entre los encuestados que se clasifican en este grupo, una mayoría pertenece a entidades que son reconocidas en el poderómetro como “poco poderosas”. Mientras, los “conservadores” sienten que sí tienen la capacidad de influir en la manera en que evoluciona la sociedad chilena (y entre sus miembros se observa una alta pertenencia a entidades reconocidas en el poderómetro como “muy poderosas”), pero no ven la necesidad de impulsar un proyecto colectivo de país (pueden pero no quieren).

Estos grupos ideológicos representan diferentes maneras de mirar el futuro del rol de conducción de la elite en Chile (ver gráfico 20). Mientras unos se orientan hacia la construcción de un proyecto colectivo que integre a la sociedad a través de una democracia más abierta, otros adhieren a una visión orientada hacia los proyectos individuales y a una conducción más tecnocrática. Lo significativo es que, como ya se señaló, la cantidad de poder o influencia en la sociedad de cada uno de estos cuatro tipos de elite no es equivalente.

# OPORTUNA AUSENCIA DE LA SOCIEDAD

Antes de concluir, resulta importante analizar en profundidad el rol que la elite le asigna a la sociedad en el mapa del poder, y qué significa ésta para la definición de su propio marco de acción. ¿Puede ser la sociedad un efectivo contrabalance de poder para la elite?

Las mesas de conversación son consistentes con los datos arrojados por el poderómetro en lo que se refiere a la actual irrelevancia del poder social. En ellas se refleja un habla que no percibe la existencia de acción colectiva intencionada. En vez de una comunidad deliberante y decisora, habría más bien sistemas autorreferidos que enmarcan y conducen agregados de individuos.

Este discurso sobre el poder social en Chile parece un fenómeno contemporáneo. Hace no mucho tiempo, cuando la elite quería referirse a la sociedad utilizaba el concepto de “pueblo”, lo cual daba pie a un juicio reivindicativo (el pueblo visto como actor social, con cierta iniciativa autónoma y poder de resistencia).

**“Como el viejo y querido pueblo, que antiguamente expresaba sus maneras a través de grupos sindicales o de grandes organizaciones culturales; de partidos políticos masivos, ordenados (...). Hoy, el principal poder que tiene es el consumo y, olvídate, no veo una sociedad organizada...”.**

**(Hombre de elite, ámbito poder simbólico, sector medios de comunicación)**

Llama la atención que la elite de nuestros días haya dejado de utilizar el concepto de “pueblo”. La misma elite explica que la llegada de la democracia trajo consigo una desarticulación de lo popular, y que a contar de entonces son los sistemas funcionales los que se hacen cargo de la dirección de la sociedad, redibujándose la relación entre pueblo y elite.

**“En la historia de Chile, la cosa era de otra manera (...). Había una alianza entre los partidos políticos y organizaciones ciudadanas, generando organizaciones**

**de pobladores que construyeron comunas enteras. Esto hoy día no existe...”.**

**(Hombre de elite, ámbito poder político, sector partidos políticos)**

Por ello es que ahora se habla de “la gente”, concepto que hace referencia a una **masa de individuos que recibe su nombre sólo a partir de un otro que es capaz de encontrar lo que tienen en común. Se habla de “la gente” para revelar una heterogeneidad de individualidades, más que para destacar una colectividad con capacidad de acción.** Por ello es que la noción de “gente” está íntimamente ligada a la de mercado.

**“Yo soy cada vez más un admirador del mercado, de cómo funciona la gente (...) y hay que estar atento a estas señales para tú ser creativo y hacer una oferta con la calidad que satisfaga las necesidades de participación, identificación, descanso, información, entretenimiento; todo lo que tiene que ver con esta materia...”.**

**(Hombre de elite, ámbito poder simbólico, sector medios de comunicación)**

Esto permitiría concluir que cuando la elite deja de hablar de “pueblo” y comienza a referirse a la “gente”, no está haciendo otra cosa que asumir el declive de la capacidad de acción de la sociedad y el incremento de su condición de espectadora. En otras palabras, este giro lingüístico revela un proceso en el cual la elite asume la ausencia de sociedad (entendida como acción colectiva deliberada) y funcionaliza ese rasgo según sus intereses particulares.

El impacto que tiene en la memoria colectiva la acción de la sociedad durante los años setenta y ochenta parece conspirar contra una mayor disposición de la elite a entregarle a ella el mismo protagonismo de antaño. Lo que para unos es el temor al desorden, para otros es la necesidad de garantizar la gobernabilidad. El repliegue de la sociedad civil tal como se conoció parece

funcionalmente conveniente para la lógica de los diversos actores de la elite chilena. En conclusión, y más allá de la perplejidad de algunos respecto del cambio cultural y el surgimiento de esta nueva “alianza” entre medios de comunicación y opinión pública, estos fenómenos no alcanzarían a conformar actores con capacidad y voluntad para desafiar las posiciones de la elite.

**“Yo quiero cuestionar tu tema de la elite amenazada. La clave del poder es que esta elite no tiene ninguna amenaza”.**

**(Hombre de elite, ámbito poder político, sector partidos políticos)**

## DESAFÍOS PARA CONDUCIR EL FUTURO DEL DESARROLLO HUMANO

---

Desde la óptica del Desarrollo Humano, para que la sociedad potencie su autodeterminación se requiere de elites poderosas, permeables a la sociedad, y conscientes de su accionar y su responsabilidad.

De los antecedentes revisados en esta parte del Informe resaltan características positivas de la elite chilena, tales como su capacidad y preparación profesional, su nivel de integración horizontal (elemento básico para articular colaboración entre actores) o el alto nivel de compromiso con su rol de conducción.

Son estos rasgos principalmente los que han permitido a la elite impulsar un proceso de consolidación democrática y de conducción del desarrollo económico y humano ampliamente reconocido como exitoso, y que se compara favorablemente en el escenario internacional.

Sin embargo, los datos también muestran un conjunto de desafíos que la elite chilena debe afrontar si quiere estar a la altura de lo que la conducción del futuro demanda.

En primer lugar, debe enfrentar su tendencia a la oligarquización o el cierre sobre sí misma (especialmente, a través de la educación y los mecanismos de distinción simbólica), pues esto obstaculiza que se exprese en ella la diversidad de la sociedad.

Dicha tendencia es una amenaza para la futura conformación de la elite, más aun si el contexto sociocultural del país está demandando cada vez más oportunidades para el despliegue de la individualización. Esta aspiración remite a un Chile que “tiene ganas”, y que demanda un mayor poder personal para construir sus sueños. Los “cabros chicos”, si bien demandan conducción, no desean ser tratados como niños. Se trata entonces de superar una cultura autoritaria y permitirles a los ciudadanos la mayoría de edad, representando sus valores y aspiraciones, y compartiendo con ellos el poder.

En términos generales, puede decirse que el desafío consiste en enfrentar el “déficit de integración vertical” entre elite y sociedad. Para ello, es imperativo construir las condiciones que, de acuerdo a las nuevas circunstancias que impone el cambio social y cultural, permitan que la sociedad sea parte del mapa del poder.

En segundo lugar, la elite debe enfrentar su indefinición en torno a la necesidad de construir y conducir un proyecto colectivo para Chile. Como se ha mostrado en el Informe, esta definición –que, desde el punto de vista normativo del Desarrollo Humano, es parte de la responsabilidad de toda elite– no está hoy suficientemente consolidada en su imaginario.

¿Cuál es la consecuencia de esto? ¿En qué sentido podría constituir un problema para el Desarrollo Humano? La experiencia muestra que aquellos

países que en el último tiempo han sido capaces de dar un salto en su Desarrollo Humano, son aquellos que se han aglutinado en torno a un proyecto de país. Efectivamente, para asumir las oportunidades y desafíos que demanda el Desarrollo Humano se requiere de la conformación de un proyecto y un relato colectivo, que provean de sentido a los esfuerzos realizados.

Esto no implica desconocer la importancia del piso de oportunidades que en los últimos años el país ha sido capaz de construir a partir de la acción conductora de la elite. El punto es que los nuevos desafíos a los que se enfrentará la sociedad chilena demandan algo más que el mero automatismo del mercado y el despliegue atomizado de esfuerzos individuales.

Los desafíos son de gran envergadura: potenciar el desarrollo económico sobre la base de un salto en la inserción de Chile en el mundo, e incrementar la presencia del conocimiento y la tecnología en ese esfuerzo; consolidar una profundización y una renovación de la democracia que dé sustentabilidad social a los esfuerzos; asumir las desigualdades

sociales y culturales, lastre cuya superación es una tarea pendiente para alcanzar el acceso equitativo a las oportunidades. Todas estas tareas requieren de capacidades sociales de un nuevo tipo, así como pactos entre actores y un relato que configure un proyecto-país que provea de sentido y entusiasme tanto a quienes lo conducen como a quienes son convocados a seguirlo.

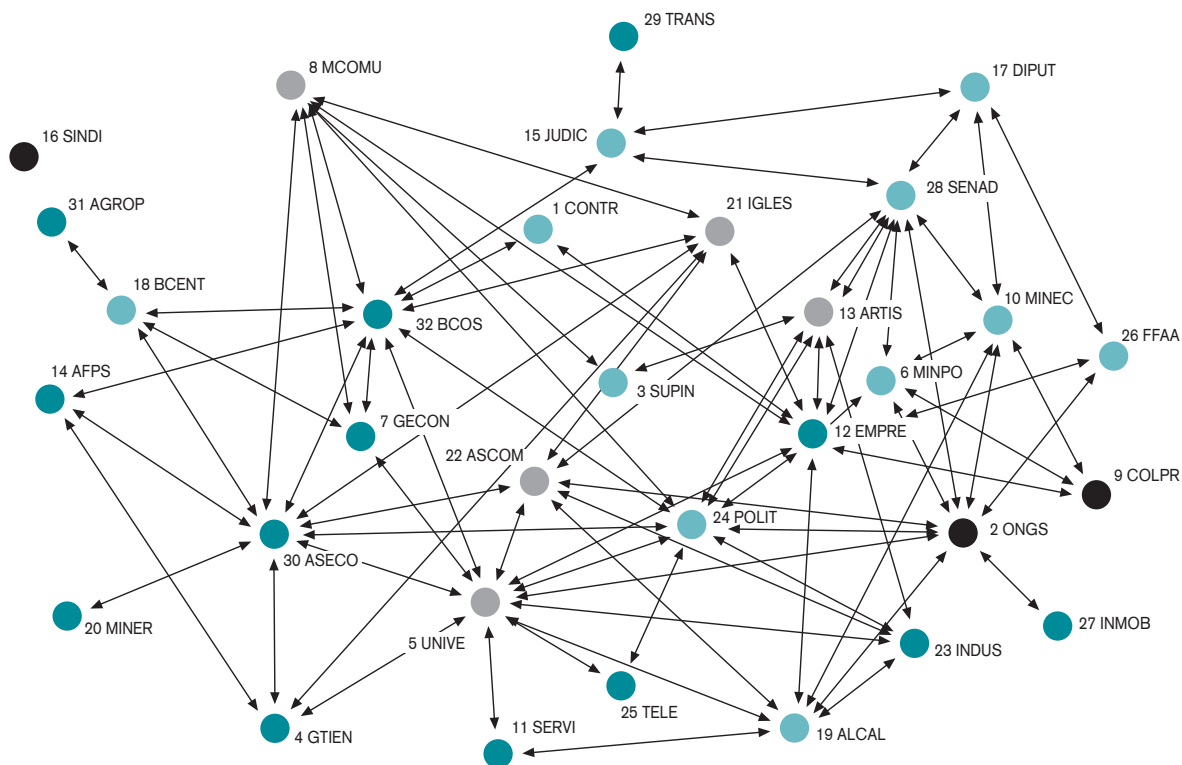
En otras palabras, no basta con sentar las bases institucionales y económicas del desarrollo, tarea liderada exitosamente hasta ahora por la elite chilena. Lo que ahora se requiere es sentar las bases sociales del Desarrollo Humano. Ello implica, por cierto, conversar sobre el papel que en ese proyecto les cabrá a los diversos actores (elites, sociedad civil, individuos), asumiendo que esa conversación puede implicar la necesidad de readecuar las relaciones de poder en la sociedad.

Ciertamente, ello no ocurrirá si una parte importante de la elite ve al resto de la sociedad como niños que deben ser conducidos de la mano, porque no saben lo que es bueno para ellos o no son capaces de comportarse de manera adecuada.

GRÁFICO 22

**MAPA DE CONTACTOS SIMÉTRICOS ENTRE ENTIDADES DE LA ELITE CHILENA**

(Para marcar una flecha se evalúa que una proporción mayoritaria de los encuestados de una misma entidad declaren tener vínculos formales o informales de importancia con la otra entidad)



ÁMBITOS DE PODER

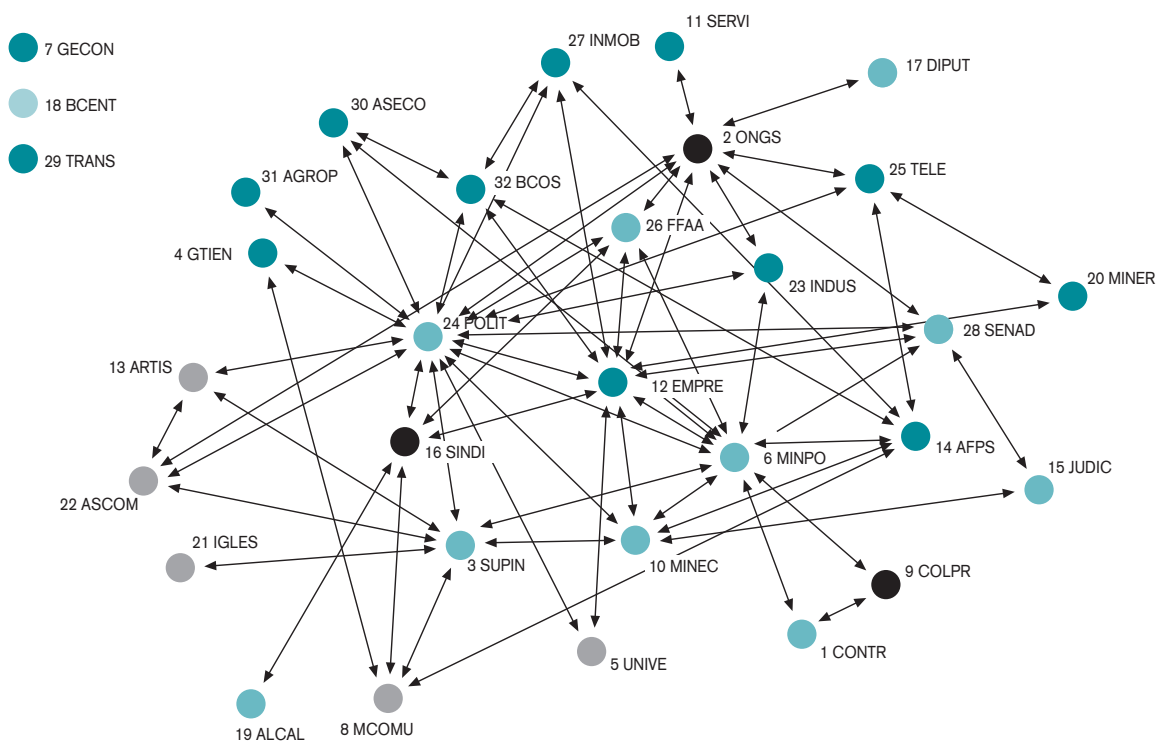


1 Contraloría General de la República	CONTR	17 Cámara de Diputados	DIPUT
2 ONGs y fundaciones	ONGS	18 Banco Central	BCENT
3 Superintendencias	SUPIN	19 Alcaldes	ALCAL
4 Grandes tiendas y supermercados	GTIEN	20 Empresas mineras	MINER
5 Centros de investigación y universidades	UNIVE	21 Iglesias	IGLES
6 Ministerios del área política	MINPO	22 Asesores comunicacionales y de imagen	ASCOM
7 Grandes grupos económicos	GECON	23 Grandes industrias	INDUS
8 Medios de comunicación	MCOMU	24 Partidos políticos	POLIT
9 Colegios profesionales	COLPR	25 Empresas de telefonía y TV cable	TELE
10 Ministerios del área económica	MINEC	26 Fuerzas Armadas	FFAA
11 Empresas de servicios básicos	SERVI	27 Grandes inmobiliarias y constructoras	INMOB
12 Asociaciones empresariales	EMPRE	28 Senado	SENAD
13 Artistas e intelectuales	ARTIS	29 Empresas de transporte	TRANS
14 AFPs, Isapres	AFPS	30 Asesores económicos y legales de alto nivel	ASECO
15 Poder Judicial	JUDIC	31 Grandes emp. agropecuarias, pesq. y silvícolas	AGROP
16 Asociaciones sindicales	SINDI	32 Bancos	BCOS

GRÁFICO 23

**MAPA DE CONFLICTOS SIMÉTRICOS ENTRE ENTIDADES DE LA ELITE CHILENA**

(Para marcar una flecha se evalúa que una proporción mayoritaria de los encuestados de una misma entidad declaren tener o haber tenido conflictos ocasionalmente con la otra entidad)



ÁMBITOS DE PODER



1 Contraloría General de la República	CONTR	17 Cámara de Diputados	DIPUT
2 ONGs y fundaciones	ONGS	18 Banco Central	BCENT
3 Superintendencias	SUPIN	19 Alcaldes	ALCAL
4 Grandes tiendas y supermercados	GTIEN	20 Empresas mineras	MINER
5 Centros de investigación y universidades	UNIVE	21 Iglesias	IGLES
6 Ministerios del área política	MINPO	22 Asesores comunicacionales y de imagen	ASCOM
7 Grandes grupos económicos	GECON	23 Grandes industrias	INDUS
8 Medios de comunicación	MCOMU	24 Partidos políticos	POLIT
9 Colegios profesionales	COLPR	25 Empresas de telefonía y TV cable	TELE
10 Ministerios del área económica	MINEC	26 Fuerzas Armadas	FFAA
11 Empresas de servicios básicos	SERVI	27 Grandes inmobiliarias y constructoras	INMOB
12 Asociaciones empresariales	EMPRE	28 Senado	SENAD
13 Artistas e intelectuales	ARTIS	29 Empresas de transporte	TRANS
14 AFPs, Isapres	AFPS	30 Asesores económicos y legales de alto nivel	ASECO
15 Poder Judicial	JUDIC	31 Grandes emp. agropecuarias, pesq. y silvícolas	AGROP
16 Asociaciones sindicales	SINDI	32 Bancos	BCOS





## PARTE 6

PODER COLECTIVO EN CHILE: LA SOCIEDAD CIVIL, ¿DÓNDE ESTÁ?





# INTRODUCCIÓN

---

En Chile existen más de ochenta mil organizaciones sociales. Esta cifra constituye un piso de sociabilidad valioso en sí mismo, pues entrega un sentido de responsabilidad social que enseña a compartir y contribuye a difundir parámetros de convivencia.

Sin embargo, esta asociatividad suele tener como norte un impacto que se concentra en sus propios miembros, sin que busque influir en el ámbito público. Por lo general, estas organizaciones no se constituyen como instrumentos de equilibrio ni de disputa del poder en la sociedad.

De hecho, una de las conclusiones del “poderómetro” presentado en la parte 5 de este Informe es la escasa influencia que hoy se les reconoce a las organizaciones sociales que representan los intereses y demandas de las personas. La elite y la opinión pública coinciden en que estas entidades son las que más poder han perdido en el último tiempo y las que menos influencia tienen en la sociedad.

Son, al mismo tiempo, las que aparecen más lejanas a los círculos de poder de las actuales elites. Sindicatos, ONGs y colegios profesionales aparecen débilmente conectados a otras entidades de la elite, lo cual corrobora su pérdida de capacidad de incidencia en el conjunto de los asuntos de la sociedad.

En consecuencia, en el mapa actual del poder en Chile no se observan actores fuertes en el ámbito de

lo social, capaces de desafiar y equilibrar las otras fuerzas en juego.

Esta situación representa un desafío para el Desarrollo Humano en Chile, pues indica que no existirían actualmente suficientes organizaciones capaces de reivindicar derechos, expresar opiniones, controlar a sus autoridades e influir en las decisiones que afectan a la comunidad. Es decir, no habría una sociedad civil poderosa.

La pregunta que aborda esta parte del Informe es, entonces, la siguiente: **¿cómo construir una sociedad civil capaz de equilibrar el poder de las personas en la sociedad?**

La investigación realizada sugiere que la respuesta no puede construirse sobre la base de una mirada nostálgica de la participación social, sino que debe tomar necesariamente en cuenta las nuevas condiciones sociales en las que es posible construir acción colectiva.

Se requiere mirar la participación con nuevos ojos, dando cuenta ante todo del proceso de transformaciones culturales experimentado en Chile en los últimos años, el cual impone nuevos desafíos a las relaciones sociales y a los individuos.

Construir acción colectiva hoy remite a la necesidad de potenciar espacios en los que las personas puedan intervenir en los procesos sociales que las afectan, al mismo tiempo que satisfacen sus intereses particulares.



## CAPÍTULO I

# EL DESARROLLO HUMANO REQUIERE UNA SOCIEDAD CIVIL PODEROSA

### ¿QUÉ SE ENTIENDE POR SOCIEDAD CIVIL?

---

Para fines de este Informe, se entenderá por sociedad civil las formas de asociación autónomas del mercado y el Estado que tienen por objetivo reivindicar derechos, expresar opiniones, influir en las decisiones que afectan a la comunidad y controlar a sus autoridades.

Esta esfera se genera e interviene a través de las instancias de comunicación pública y participación institucionalizada existentes. Una condición fundamental de su desarrollo es que requiere de marcos

institucionales para reproducirse y preservar su libertad de acción.

Ahora bien, es necesario adecuar el concepto de sociedad civil a las condiciones actuales de desarrollo social, caracterizado por una alta complejidad e individualización.

En teoría (Arato y Cohen, 2000), la sociedad civil se distingue de la sociedad política (partidos políticos, parlamentos) y de la sociedad

económica (organizaciones de producción y distribución, cooperativas, empresas, etc.), pues no participa directamente en el poder del Estado ni en la producción económica. Quienes forman la sociedad civil no aspiran a ejercer directamente el poder político ni económico, sino más bien a influir –sobre todo, a través de la comunicación pública– en las instituciones estatales, los partidos políticos y el ámbito privado.

Es importante diferenciar qué organizaciones efectivamente forman parte de la sociedad civil: “Debe haber una distinción entre la asociación, que incluye todo tipo de organizaciones autónomas y constituidas voluntariamente, y la sociedad civil, la cual reduce este universo a aquellas que demuestran poseer normas de civismo. En otras palabras, mientras la asociatividad incluye todas las organizaciones de la sociedad civil, la sociedad civil no incluye todas las organizaciones que comprenden la vida asociativa de una sociedad” (CIVICUS, 1999).

La asociatividad es “la organización voluntaria y no remunerada de individuos o grupos que establecen un vínculo explícito, con el fin de conseguir un objetivo en común” (PNUD, 2000). Es, por tanto, un concepto más amplio, que considera un conjunto de organizaciones con fines solidarios, recreativos, comunitarios y artísticos, entre otros. Sin embargo, en determinadas circunstancias cualquier organización puede adoptar acciones que impliquen actuar como parte de la sociedad civil, al buscar el desarrollo o defensa de sus derechos frente al conjunto de la sociedad.

**La capacidad de incidir en la definición de lo público a través de la acción colectiva no es hoy una capacidad disponible para el conjunto de la población.** Esto representa un desafío mayor en términos del Desarrollo Humano, en cuanto éste busca potenciar a las personas como sujetos sociales activos, constructores de su propio desarrollo.

## ACCIÓN PARA CREAR SOCIEDAD CIVIL

---

De acuerdo a los datos disponibles, al año 2000 existían en Chile más de 83.386 organizaciones sociales (PNUD, 2000), lo cual representaba 56 organizaciones por cada diez mil habitantes. Al año 2004, la encuesta PNUD indica que el 55% de la población declara participar activamente en este tipo de organizaciones; un porcentaje bastante alto, en el que grupos religiosos y centros de alumnos o de padres y apoderados acaparan la mayor adhesión.

Según esta Encuesta, uno de cada tres de los consultados estaría dispuesto a ser dirigente o participar en la directiva de una organización (en su mayoría hombres jóvenes, de grupo socioeconómico alto). Una de cada cinco personas estaría dispuesta a ser candidata a concejal, y una de cada dos se haría responsable de organizar alguna actividad colectiva. Junto con eso, el 54% de los encuestados está de acuerdo con que organizarse para buscar nuevas formas de hacerse escuchar es

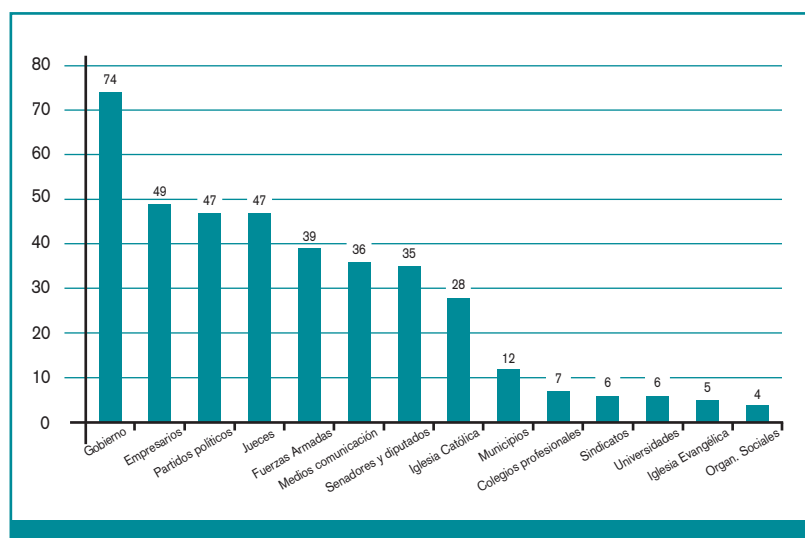
la mejor alternativa cuando las personas con poder no toman en cuenta a los demás.

En el Informe de Desarrollo Humano 2000 se daba cuenta de la importante asociatividad que existe en Chile. En este Informe se quiere avanzar aún más, y preguntar por la capacidad de las personas para articular, defender y movilizar sus intereses; es decir, de actuar como sociedad civil. Dicho de otro modo, **la existencia de asociatividad no indica necesariamente una acción colectiva autónoma capaz de vigorizar el sistema democrático.**

No hay de hecho diferencias sustantivas entre quienes participan activamente en organizaciones sociales y quienes no lo hacen: ni en su valoración de la acción colectiva, confianza social ni miedo al conflicto. Más importante aún, frente a la pregunta por la valoración de la democracia, las personas que declaran participar en organizaciones sociales no presentan diferencias significativas con las que no

GRÁFICO 24

**¿Cuáles son las instituciones que tienen más poder en Chile? Multirrespuesta (porcentaje)**



Fuente: Encuesta Nacional PNUD, 2004.

participan. Unos y otros son igual de democráticos, igual de indiferentes e igual de autoritarios.

Más allá de estos datos, la existencia de experiencias de asociatividad y de ciertas disposiciones subjetivas hacia la participación no parecen relacionarse necesariamente con la capacidad de las personas para organizarse con el fin de articular, defender y movilizar sus intereses; es decir, de actuar como sociedad civil.

El panorama es el siguiente: existen organizaciones, las personas declaran participar y dicen tener una disposición favorable a la acción organizada; pero en los hechos no consideran que defender sus derechos, individual o colectivamente, sea una alternativa eficiente de acción ante una situación que se considera injusta. Los datos de la Encuesta Nacional señalan que sólo uno de cada cinco personas le ha reclamado a alguna autoridad pública o empresa por alguna situación puntual. El 16% escribió una carta o llamó a algún medio de comunicación para reclamar, y un 12% ha organizado

algún tipo de manifestación por algún problema. Es más, el 63% de los encuestados está de acuerdo con que el problema en Chile es que las personas no son capaces de exigir ellas mismas sus derechos.

Ante esta situación, no resulta extraño que prime una sensación de desprotección: aproximadamente el 60% de las personas se declara indefensa frente a los abusos, excesos y fallas de las empresas. Cerca del 80%, en tanto, dice que las empresas de servicios básicos, telecomunicaciones y reparación tienen poco interés en atender los reclamos de los consumidores (CERC, 2003). Asimismo, cabe señalar que más de la mitad de la población no cree que tendría éxito si reclamara frente a una mala atención en un servicio público o una empresa privada (Encuesta Nacional PNUD, 2004).

Junto a lo anterior, las organizaciones sociales existentes no son identificadas como una fuente de respaldo: sólo el 9% de los entrevistados se ha sentido apoyado por éstas cuando ha querido realizar un proyecto importante. Además, las organizaciones sociales, los sindicatos y los colegios profesionales son vistos como las instituciones que menos poder tienen en Chile. Los dos primeros son, incluso, los únicos casos en que un mayor porcentaje de la población considera con menos poder del que deberían tener.

Entre las instituciones más influyentes para la vida cotidiana del barrio, las organizaciones sociales ocupan el penúltimo lugar, y superan solamente a los supermercados. En consecuencia, pedirle ayuda a una organización social no está dentro de las primeras preferencias de las personas como mecanismo útil para influir en quienes toman decisiones. Los medios de comunicación y el envío de cartas a las autoridades son las principales alternativas.

## ¿CUÁL ES EL SENTIDO DE LA PARTICIPACIÓN?

Para comprender mejor cuál es el sentido que las personas le otorgan a la participación social, se realizó un análisis estadístico de la Encuesta. Se definieron tipologías, ordenadas en función de un conjunto de variables referidas a la disposición a participar en organizaciones sociales, o en acciones individuales o colectivas de defensa de derechos, y a la disposición a hacerse cargo de organizar alguna actividad pública (ver anexo 8).

Esto permitió identificar tres grupos: a) participación como defensa de derechos, b) participación comunitaria-solidaria, c) marginados.

### a) Participación como defensa de derechos

Las personas que se encuentran en esta categoría representan el 23% de la muestra. Es el grupo más reducido, y lo caracteriza su gran disponibilidad a la defensa de derechos, ya sea a través de la acción (individual o colectiva), la dirigencia o la participación en actividades reivindicativas.

La mayoría declara participar en organizaciones sociales y ha realizado acciones coordinadas para reclamar por algún problema. Además, gran parte de ellos ha sido alguna vez dirigentes. El 90% exhibe una alta disposición a hacerse responsable de realizar tres o más de las siguientes acciones de carácter colectivo: ser dirigente, ser concejal, organizar un grupo para reclamar ante una autoridad o empresa, organizar una protesta y realizar alguna actividad pública.

¿Quiénes son? En este grupo se encuentra el mayor porcentaje de jóvenes entre los 18 y 24 años, de nivel socioeconómico medio-alto y alto. Gran parte vive en el sector urbano de regiones. Poseen alta individualización, es decir, una amplia autonomía para decidir por sí mismos los valores y relaciones con los que construyen sus vidas, sin considerar los referentes tradicionales.

Políticamente, una mayoría relativa dice estar cerca de la izquierda o de ninguna orientación política. Valoran la democracia como sistema político, puesto que gran parte de ellos la considera

preferible a cualquier otra forma de gobierno. Creen además que el poder en la sociedad está menos concentrado que antes.

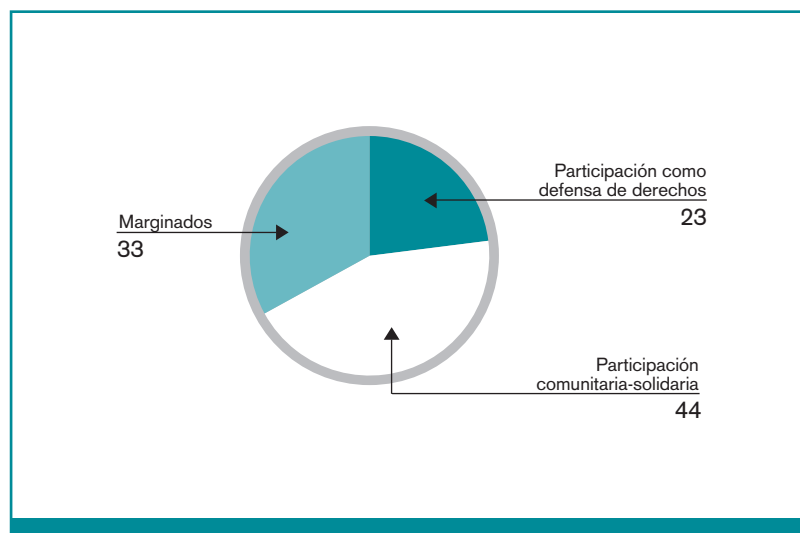
No temen demasiado al conflicto, ya que opinan que hay que dejar que éstos se muestren para que los problemas aparezcan.

Además, confían en la acción colectiva, pues consideran que las manifestaciones o marchas sirven para que los líderes tomen en cuenta las opiniones de las personas. De acuerdo a esta misma lógica, creen que la mejor opción cuando las personas con poder no toman en cuenta a los demás es organizarse para buscar nuevas formas de hacerse escuchar.

Este grupo cree que el reclamo es una buena opción ante los problemas, y la mayoría piensa que tendrá éxito si protesta por una mala atención en un servicio público o empresa privada; a diferencia de los otros grupos, donde se ve una tendencia inversa.

Son personas informadas, les interesa saber sobre temas políticos y dicen comprenderlos. Por otra parte, poseen más herramientas para desenvolverse en el marco de la globalización, ya que tienen

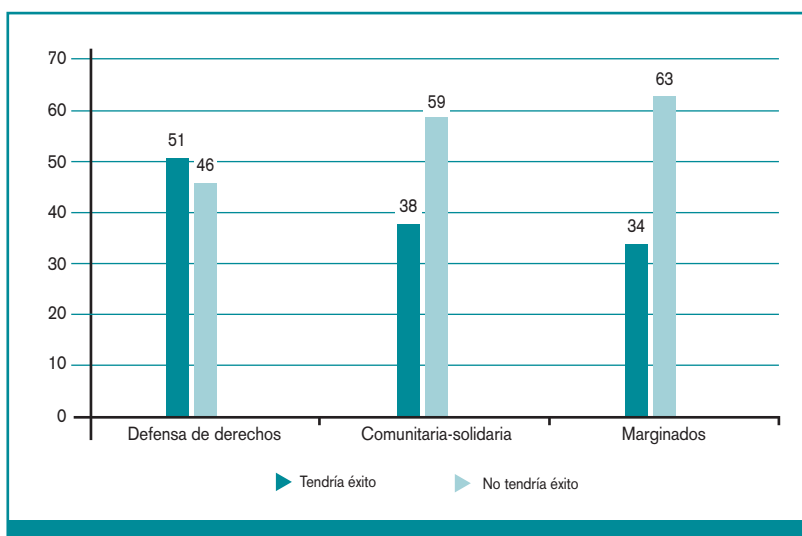
GRÁFICO 25  
Tipos de participación (porcentaje)



Fuente: Elaborado sobre la base de Encuesta Nacional PNUD, 2004.

GRÁFICO 26

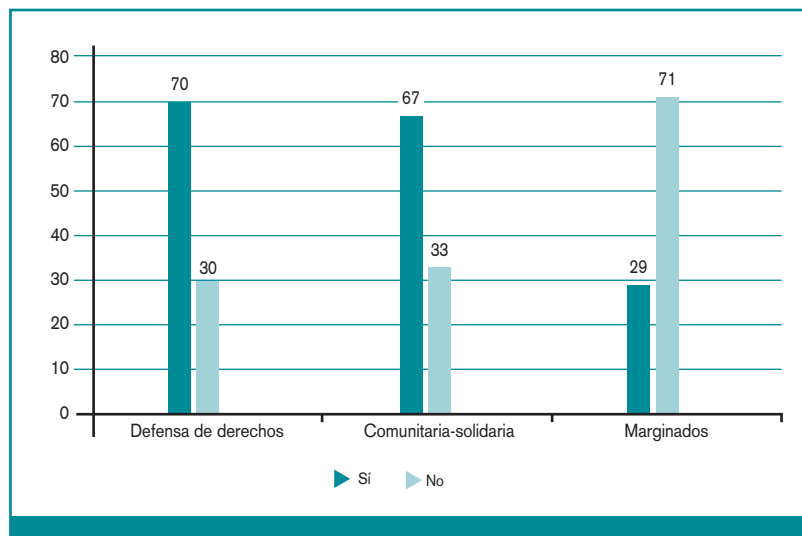
**Resultados del reclamo en un servicio público, según tipo de participación (porcentaje)**



Fuente: Elaborado sobre la base de Encuesta Nacional PNUD, 2004.

GRÁFICO 27

**Participación en organizaciones, según tipo de participación (porcentaje)**



Fuente: Elaborado sobre la base de Encuesta Nacional PNUD, 2004.

mayor manejo de Internet, computadores e inglés que las personas de los otros grupos.

Poseen alta valoración personal y piensan que tienen capacidad de influencia, ya que estiman que su opinión es siempre considerada a la hora de tomar decisiones. Plantean además que es bastante probable lograr cambiar alguna decisión que no les parece buena.

Poseen, en consecuencia, un alto poder subjetivo; es decir, gran parte de ellos evalúa que posee los

recursos necesarios para concretar los proyectos que desea realizar. Creen contar con un nivel y tipo de estudios que les permiten elegir qué hacer. Junto con eso, poseen el ingreso y acceso a crédito adecuados para realizar sus proyectos, y tienen una red familiar y de amigos que los apoyaría en sus actividades.

**b) Participación comunitaria-solidaria**

Las personas que se identifican con este tipo de participación representan el 44% de la muestra, y se encuentran por igual en todos los grupos etarios y socioeconómicos.

Es un grupo que declara participar activamente en organizaciones sociales; el porcentaje más alto, en grupos religiosos (26%). Una mayoría relativa afirma que, cuando le ha tocado participar en un grupo o actividad colectiva, tiende a colaborar en forma activa con los dirigentes.

Lo que distingue a este grupo del anterior, es que su sentido de la participación está más acotado a un ámbito de experiencia simbólica que a la intervención política en la sociedad para defender sus derechos o desafiar a la autoridad.

Esto lo corrobora su baja disponibilidad a la acción orientada al reclamo y la dirigencia, exceptuando la organización o coordinación de alguna actividad pública (solidaria o de utilidad colectiva), que son aquellas en las que más han participado históricamente.

**c) Marginados**

Representan el 33% de la muestra, y sólo el 29% de ellos declara participar en organizaciones sociales. Se trata de personas con una nula valoración de la acción colectiva en la defensa de derechos. Gran parte de ellas no ha participado en actividades de este tipo, y quienes sí lo han hecho han asumido una posición pasiva. Históricamente, no han sido dirigentes ni organizado ningún tipo de actividad pública o reclamo; de hecho, el 82% no estaría dispuesto a asumir ningún tipo de responsabilidad organizadora.

En este grupo se encuentra una mayor presencia de mujeres, y una mayoría relativa de personas de

55 años y más, con educación básica incompleta o inferior. Son de nivel socioeconómico bajo y medio-bajo.

La mayoría le tiene miedo al conflicto: declaran, con mayor énfasis, que si una persona tiene un problema con su jefe le aconsejaría quedarse tranquila, porque lo importante es “cuidar la pega”. En consecuencia, son de la idea de que es mejor tratar de evitar los conflictos para que las cosas no pasen a mayores.

Por otro lado, declaran no tener orientación política ni estar interesados en informarse al respecto. Sienten que comprenden poco o nada de los debates sobre política.

Se sienten impotentes frente a los problemas en el mercado o los servicios públicos, pues consideran que no tendrían éxito si reclamaran por una mala atención.

Poseen además un bajo poder subjetivo, ya que la mayor parte considera no contar con las herramientas necesarias en educación, ingreso o redes internas para realizar sus proyectos personales.

### ¿QUÉ NOS INDICAN ESTOS GRUPOS?

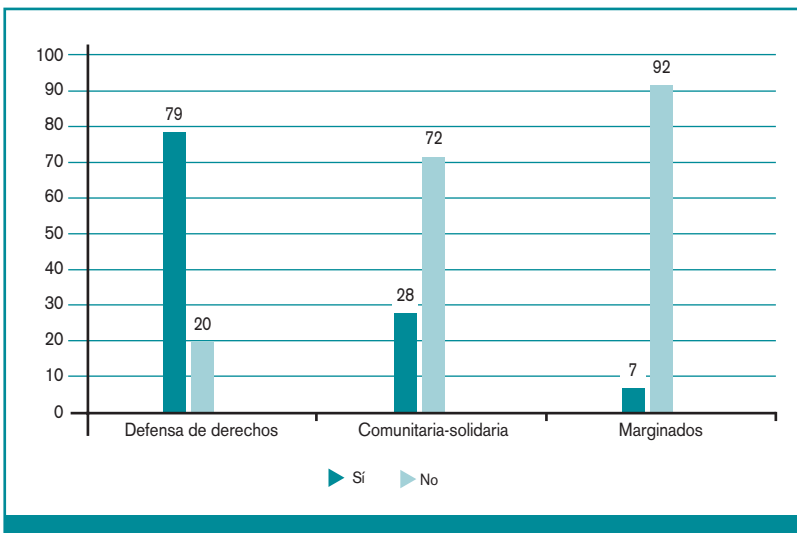
Los datos muestran la débil sociedad civil que hoy existe en nuestro país: **el 77% de las personas ha tenido una baja o nula participación histórica en la realización de acciones individuales o colectivas vinculadas a la defensa de sus derechos.** Presentan, además, una baja disponibilidad a asumir algún tipo de responsabilidad social como dirigentes o formar parte de la organización de acciones colectivas públicas. Junto con esto, pueden destacarse otros puntos:

En primer lugar, estos grupos corroboran que la mera participación en organizaciones no es un buen indicador de la disposición subjetiva a actuar para intentar incidir en las decisiones que afectan a la comunidad.

Si bien el 55% de las personas declara participar activamente en organizaciones, se observa que esto **no necesariamente implica que se valore la acción colectiva como una forma de**

GRÁFICO 28

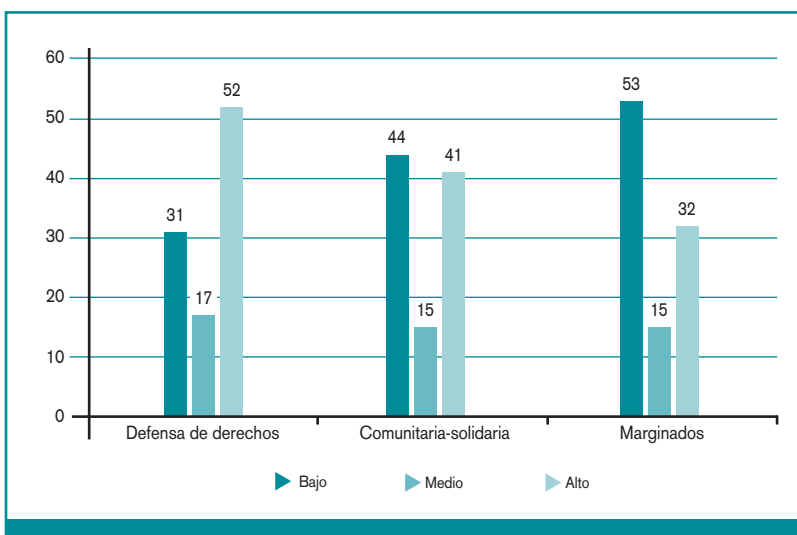
### Disposición a la dirigencia, según tipo de participación (porcentaje)



Fuente: Elaborado sobre la base de Encuesta Nacional PNUD, 2004.

GRÁFICO 29

### Índice de poder subjetivo y sentido de la participación (porcentaje)



Fuente: Elaborado sobre la base de Encuesta Nacional PNUD, 2004.

**defender derechos.** El grupo orientado a la participación comunitaria-solidaria –el más grande de la muestra– declara en un 67% que participa activamente en organizaciones sociales, pero esa adhesión baja cuando se le pregunta por su disponibilidad a la acción para proteger sus derechos y a la dirigencia.

En segundo lugar, estos grupos muestran que las disposiciones subjetivas necesarias para el desarrollo de la participación (entendida como defensa de derechos) sólo parecen estar presentes en un



sector minoritario, lo cual representa un desafío de enorme envergadura para la sociedad chilena.

En tercer lugar, este análisis permite reafirmar una vez más el vínculo existente entre la evaluación de las capacidades individuales y la disposición a actuar en la sociedad. La disposición a participar en la defensa de derechos está asociada a la percepción de que se dispone de un mayor poder personal. Por el contrario, los marginados de la participación se ven a sí mismos como sujetos carentes de capacidades personales para la acción.

Es así como individuos desempoderados en sus

vidas personales tenderán a concebir las relaciones sociales como algo inmodificable, o al menos no modificables por ellos. De ello se desprende que **las dificultades para la construcción de acción colectiva tienen también que ver con los condicionantes individuales que la determinan.**

Así, mientras menos se despliegan las capacidades individuales que hacen al poder personal, habrá menos oportunidades para construir una sociedad civil capaz de incidir en la definición del mapa del poder en el conjunto de la sociedad.





## CAPÍTULO 2

### NUEVAS ESTRATEGIAS PARA UN NUEVO ESCENARIO

La sociedad civil tiene hoy distintas formas de expresión. En este capítulo se analizarán algunos ejemplos, con el objetivo de entender cuáles son las nuevas estrategias y dinámicas generadas por las organizaciones de la sociedad civil para realizar sus objetivos.

La creación de redes estratégicas y la facultad para potenciar la capacidad de acción de los sujetos está presente en el éxito de convocatoria que tiene, por ejemplo, Un Techo para Chile.

Las alianzas con el Estado y un fuerte liderazgo han

permitido al Sindicato de Actores (SIDARTE) lograr sus objetivos. También en el caso del Movimiento de Liberación Homosexual (MOVILH) el liderazgo es un factor importante, al cual debe sumarse su capacidad para instalar exitosamente sus demandas en los medios de comunicación.

La Fundación Chile Unido, por su parte, ha planteado una propuesta valórica a través de publicidad en los medios, convirtiéndose en un referente sobre estos temas entre la opinión pública. Por último, el caso de las asociaciones de consumidores es clave para entender la importancia

que tiene la generación de un piso institucional por parte del Estado para potenciar la sociedad civil.

Para la elaboración de este capítulo se aplicó la metodología de estudio de casos a cada una de las organizaciones mencionadas. Se realizó un total de diecisiete entrevistas personales y once mesas

de conversación. Se hicieron también entrevistas a observadores expertos para definir la capacidad de influencia e importancia social de estas organizaciones. Hubo conversaciones con actores de apoyo, buscando contar con una perspectiva externa. Junto a eso, se analizó una gran variedad de documentos y material audiovisual de las organizaciones.

## UN TECHO PARA CHILE: POTENCIAR SUJETOS

---

Un Techo para Chile (UTPCH) es una organización de jóvenes que trabaja junto a pobladores de campamentos en la mejora de sus condiciones de vida, principalmente a través de la construcción de mediaguas. La organización surgió en 1997, en la forma de trabajos universitarios del Hogar de Cristo-Vivienda. Actualmente, UTPCH posee oficinas en diecisiete ciudades, desde Arica a Puerto Montt, y su idea se ha exportado a nueve países latinoamericanos. Según sus datos, su capacidad de convocatoria es cercana a las treinta mil personas; la mayoría, jóvenes universitarios, además de estudiantes secundarios, familias y mil empresas aliadas, incluidos medios de comunicación. Hasta ahora la organización ha construido más de veinte mil mediaguas en todo el país.

La mediagua es un producto concreto que puede verse y medirse. Esto es primordial para los actores involucrados, quienes valoran que se trate de un objeto visible, que se construye en el corto plazo y ofrece una solución efectiva. La mediagua entregaría satisfacción inmediata tanto a las personas a las que se les entrega el servicio como a los voluntarios y representantes de las empresas.

La vivienda de emergencia es un objeto vendible y aséptico, pues no involucra carga ideológica alguna. Si bien la Iglesia católica le entrega su respaldo institucional a UTPCH, la mediagua no presenta adhesión religiosa ni color político. Lo central es construir mediaguas y, como lo plantean sus directivos, “no hacer política ni evangelizar a los pobres”.

Por ello, la organización ha generado una imagen de transversalidad reflejada, por ejemplo, en el logo de la organización: una mediagua y una estrella que representa a todos los chilenos.

Un Techo para Chile se organiza con criterios de estructura empresarial. Es clara la diferenciación de sus ocho áreas de desarrollo, con subáreas especializadas que trabajan de manera autónoma pero coordinada. Cada área se maneja de acuerdo a metas y productos específicos, en función de un servicio eficiente, rápido, concreto y orientado a la experiencia.

Su presupuesto anual es de dos mil millones de pesos, de los cuales el 80% es donado por las empresas aliadas y el 20% restante proviene de donaciones personales.

Las empresas auspiciadoras son vitales para su desarrollo. La forma de involucrarlas es invitándolas a construir. Con ello se genera un vínculo, que además beneficiará a la marca con un sello de responsabilidad social.

Pilares de la organización son la transparencia en la gestión y la maximización de los recursos.

El trabajo es proactivo y en equipos. A los responsables de las cuadrillas de voluntarios se les propone la tarea de construcción y se les entregan los recursos, aunque sin indicarles cómo administrarlos ni qué decisiones tomar. Con esto se busca aumentar la autonomía y que cada grupo construya su propio proyecto.

Esto es clave para entender su capacidad de agencia; es decir, la facultad de definir objetivos y cumplirlos con los recursos disponibles. Cada sujeto está dotado para tomar decisiones que afectan el desarrollo del proyecto, y por eso cada uno se siente partícipe de sus éxitos y fracasos.

La alianza estratégica con empresas y medios de comunicación la ha legitimado ante la opinión pública como una organización “que hace cosas concretas”, y que es eficiente y seria. A juicio de los directivos, éste es el principal argumento para atraer a los jóvenes como voluntarios.

La organización está consciente de que es necesario crear una imagen pública de UTPCH, y para ello implementó una oficina de comunicaciones que se preocupa de la relación con la prensa, el diseño gráfico, la programación de eventos y la comunicación estratégica. Así, UTPCH se ha situado como un referente para los temas relativos a campamentos.

Ha creado además una desafiante propuesta publicitaria, como las mediaguas que instaló en la Alameda, frente al Ministerio de Vivienda (2003) y en la Plaza de la Constitución (2004). Potencia su proyecto a través de comerciales en televisión, sin discursos ni recriminaciones sociales. Se apela al televidente como a un igual, sin recurrir a lo emotivo. Su enfoque apunta a la acción de los voluntarios.

La participación en UTPCH es vista como acción. En la evaluación que los voluntarios realizan de su experiencia, destacan su habilitación para convertir ideas en resultados concretos. Esto hace que la participación sea efectiva y genere la adhesión de otros jóvenes.

Los jóvenes ven su voluntariado como un trabajo, pues se orientan a resultados y asumen la responsabilidad de responder frente al proyecto. Para ellos la actividad es parte de su desarrollo profesional, pues creen que el trabajo en la organización les entregará herramientas para desempeñarse en el mercado laboral, incluyendo lecciones sobre administración de recursos, gestión de proyectos, trabajo en equipo, y la relación con personas de distintos grupos socioeconómicos.

La organización les entrega los recursos económicos e institucionales para su empoderamiento personal, y son los mismos voluntarios quienes van generando nuevos proyectos. **UTPCH es, así, un espacio de reconocimiento personal, donde se pasa del “querer” al “poder”. Constituye una participación con resultados visibles, medibles y contables.**

Su fortaleza radica en la forma en que ha sido pensada. Se extiende una invitación a “vivir una experiencia”, con un plazo definido previamente. Es lo que la organización denomina “participación gratuita”: no se pide ninguna adhesión personal permanente, conductas especiales ni cambios identitarios. Su fundamento está en la libertad que tiene cada uno para entrar y salir a voluntad, experimentar una acción colectiva y conocer a otros distintos, sin quedar por eso “amarrados” a la institución.

Esta forma de voluntariado hace hincapié en las demandas y responsabilidades individuales. Su difusión es principalmente “cara a cara”, a través de invitaciones a personas determinadas a las cuales se les pide formar un grupo de amigos y conocidos dispuestos a trabajar. La organización se explica como un espacio único dentro del sistema, que les ofrece a los jóvenes la posibilidad de hacer algo en beneficio de otros y de sí mismos, sin pedir nada a cambio.

Un Techo para Chile muestra una nueva forma de entender la participación, enfocada en el desarrollo de la autodeterminación individual. Dentro de sus criterios básicos está no problematizar las causas de la pobreza ni del nivel de desigualdad existentes en el país. La búsqueda de una mayor incidencia se estructura en relación con una realidad que se asume tal como es: lo que se pretende modificar son sus consecuencias, no sus causas.

Si no ha creado lazos fuertes con otro tipo de organizaciones sociales, como Juntas de Vecinos u ONGs, es porque aplica un criterio pragmático a las relaciones que establece con otros grupos, en función de la utilidad que le puede brindar involucrarse con ellos.

## SIDARTE: ALIANZAS Y LIDERAZGO

---

El Sindicato de Actores de Chile (SIDARTE) nació en 1967 como un sindicato de artistas y técnicos de radio, cine, teatro y televisión. Durante los años ochenta tuvo un activo perfil político, e incluso funcionó como espacio de reunión para opositores al régimen militar.

En 1995 emprende un proceso de fortalecimiento que se mantiene hasta la actualidad. Un primer factor en este sentido fue la llegada de un grupo de personas que se proponen una renovación respecto del estigma ideológico y de intervención partidista al que estaban asociados tanto el sindicalismo tradicional como el propio SIDARTE.

La actriz Paulina Urrutia llegó a la directiva en 1999, y su labor la ha convertido en uno de los nombres más legitimados del ámbito cultural.

En términos estratégicos, esta entidad ha destacado por las alianzas horizontales forjadas con otras organizaciones del ámbito cultural, posibilitando la creación de exitosas alianzas verticales con el Estado.

El proyecto de Ley Laboral nace a raíz de la desprotección y desregulación en las condiciones de trabajo de los artistas y trabajadores del espectáculo. Ante ese escenario, un grupo de organizaciones sociales lideradas por SIDARTE le planteó al ministro del Trabajo la necesidad de legislar sobre los derechos sociales de los artistas. La voluntad del Ejecutivo fue favorable, y a partir de entonces se recogió el problema y comenzó a trabajarse en conjunto en el estudio y redacción de la Ley, la cual beneficia a un conjunto amplio de trabajadores de la cultura, no sólo a los actores.

Según pudo constatar en conversaciones con informantes calificados, SIDARTE es reconocida como una de las organizaciones sociales más activas y con mayor liderazgo en el proceso de preparación y tramitación de lo que terminó siendo el actual Consejo Nacional de la Cultura y de las Artes. Para este fin, se creó en el 2001 la “plataforma teatral”, conformada por actores, directores, diseñadores y agentes relacionados con el mundo del teatro, para

expresar una voz unitaria ante la ley que se estaba proyectando.

La demanda más importante impulsada por SIDARTE en relación con el Consejo fue la de establecer una institucionalidad cultural de carácter colegiado; es decir, que contara con participación de autoridades políticas, culturales y ciudadanas. Esta forma de organización permitiría formalizar la interlocución entre Estado y sociedad civil en el diseño de políticas públicas en cultura, cuestión no considerada por el proyecto de 1998.

Una segunda propuesta defendida con fuerza fue la creación de un Ministerio de la Cultura, y no una dirección o subsecretaría, como planteaban otros agentes.

En ambos proyectos –Ley Laboral e institucionalidad cultural–, SIDARTE contó con un importante factor contextual de empoderamiento: la favorable **voluntad política de los gobiernos democráticos para realizar reformas en materias culturales.**

Una de las características fundamentales de este sindicato ha sido su capacidad para generar un trabajo complementario entre sociedad civil y Estado. A partir de un trabajo de coordinación de organizaciones, ha generado bases más amplias de representación, que a su vez aumentan la probabilidad de llegar a acuerdos verticales exitosos.

El empoderamiento de SIDARTE se relaciona con su apertura desde preocupaciones específicas del ámbito de los actores hasta temas relativos a toda la cultura. Su acción enfatiza el hecho de que la representación de los actores es un modo de representar aspiraciones de la ciudadanía que no son recogidas por los partidos políticos.

En ese sentido, puede hablarse de un **sindicato con vocación ciudadana**, que participa en todas las discusiones sobre cultura que competen a la ciudadanía. Es esta apertura la que ha legitimado su participación en los proyectos de carácter legislativo-institucional.

## MOVILH: ALIANZA MEDIÁTICA

---

El Movimiento de Integración y Liberación Homosexual (MOVILH) se ha constituido desde 1991 como el brazo político de las minorías sexuales, en tanto organismo defensor de los derechos de ese grupo.

Contiene en su currículo las acciones y los logros más emblemáticos e importantes en beneficio de las personas de orientación homosexual, destacando la despenalización de la sodomía y el envío al Parlamento de un proyecto de Ley de Unión Civil.

A través del *lobby* realizado en el Congreso por Rolando Jiménez, fundador y presidente, se consiguió el patrocinio de diecinueve parlamentarios (tanto de la Concertación como de Renovación Nacional), nueve más que lo requerido para este tipo de proyectos de ley.

La consolidación del MOVILH como una organización social defensora de derechos puede entenderse como un proceso de visibilización, orientado a generar los cambios necesarios para lograr la igualdad para las minorías sexuales. Se trata de hacer visibles la discriminación y la lucha por superarla, y de dar a las minorías sexuales voz y representación en el espacio público. La entidad presenta el tema de la homosexualidad lejos de los estereotipos, caricaturas y mitos que han contribuido a mantenerla en una situación de marginalidad e inmovilización social.

Un factor fundamental para su empoderamiento como organización ha sido el retorno de la democracia, que ha abierto espacios políticos de interlocución (Estado, Parlamento) y ofrece las condiciones y garantías mínimas para la defensa de las minorías sexuales.

La experiencia política de Jiménez ha sido determinante en la vocación de poder explícita asumida por la organización, entendida como la pretensión de construir espacios autónomos de representación para los intereses de la comunidad homosexual.

El MOVILH tomó conciencia de la necesidad de establecer alianzas verticales, negociando y

articulando compromisos con la clase política. Por ello, ha sido necesario el *lobby* como estrategia fundamental para sacar adelante su agenda, aun cuando no ha desarrollado alianzas horizontales con otros organismos orientados al tema.

La organización ha optado por sacrificar participación masiva en pos de una mayor eficiencia. Desde su origen ha estado formada por un grupo reducido de personas, que son quienes tienen las habilidades, los contactos y la información que han permitido sacar adelante parte importante de su agenda.

Ha podido, además, constituirse en un referente mediático para el debate sobre los temas relativos a la orientación sexual homosexual.

Otro factor de empoderamiento es el liderazgo de su fundador, pues la figura de Rolando Jiménez es el pilar del MOVILH. Sin embargo, la personalización de la acción de esta entidad podría llegar a configurarse como un factor de desempoderamiento que dificulte su institucionalización en el tiempo.

La escasez de recursos económicos ha disminuido la potencia del MOVILH. La organización no recibe aportes externos, son sus propios miembros quienes financian las actividades.

Ha sido importante el **apoyo de integrantes de la clase política, así como la apertura de los medios de comunicación** a temas emergentes que desatan polémica y controversia, como el de la homosexualidad. La organización ha logrado generar estrategias flexibles, traduciendo sus planteamientos a los lenguajes y códigos específicos de cada esfera.

El MOVILH ha tenido una participación activa en el programa Tolerancia y No Discriminación de la Secretaría General de Gobierno (SEGEGOB). Asimismo, ha trabajado con autoridades en la denuncia de situaciones de discriminación, exigiendo sanciones y respuestas favorables. La estrategia también ha sido desplegada en los tribunales de Justicia

mediante recursos de protección, consiguiendo importantes logros.

En el plano jurídico internacional, en el año 2004 el MOVILH aseguró, a través de gestiones y *lobby* con la Cancillería, un voto favorable del gobierno de Chile a la resolución sobre Derechos Humanos y Orientación Sexual presentada por Brasil ante la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

La presencia y actividades del MOVILH en el Parlamento, el gobierno, los tribunales, la academia y los espacios públicos son comunicadas a través de los medios, los cuales se han constituido en un aliado fundamental.

Sin duda que la acción de esta organización, en el contexto de mayor apertura de la sociedad chilena



hacia la diversidad cultural, puede considerarse en buena parte responsable del modo en que se ha instalado públicamente el tema de la homosexualidad.

## CHILE UNIDO: PUBLICIDAD DE VALORES

Fundación Chile Unido es una institución privada sin fines de lucro, creada en 1998 para generar un espacio de discusión pública en torno a temas valóricos. Esta organización se ha convertido en un referente mediático en el debate sobre el papel actual de la mujer y los problemas en la familia, entre otros.

Su estrategia de acción apunta, fundamentalmente, a tres ámbitos: generar redes mediáticas, potenciar la investigación sobre estos temas y entregar asistencia a las personas.

En sus seis años de trabajo ha realizado campañas comunicacionales y publicado artículos, cartas y columnas de opinión; participando además en debates radiales y televisivos, y colaborando en la generación de contenidos y línea editorial de programas de televisión.

En el área de investigación, realiza documentos de estudio, seminarios, cursos de capacitación y formación de profesores, además de talleres de discusión sobre temas públicos y un estudio sobre

las mejores empresas para madres que trabajan, publicado en los años 2003 y 2004.

Su actividad de investigación y difusión mediática se complementa con el trabajo que realiza a través de dos programas de asistencia de alcance nacional: “Acoge una vida” y “Comunícate”.

El primero está destinado a ayudar a mujeres con embarazos no deseados, impidiendo la práctica del aborto. Las mujeres que se incorporan al programa son acompañadas durante un año a contar del nacimiento de su hijo.

El programa “Comunícate” es una instancia de orientación y apoyo a la familia que busca solucionar los problemas de los padres con hijos adolescentes, además de conflictos conyugales y familiares en general.

El trabajo de la Fundación es predominantemente voluntario e integra a profesionales de distintas disciplinas, quienes otorgan orientación telefónica y apoyo integral. Es un trabajo profesionalizado, en



el cual deben cumplirse metas y efectuarse evaluaciones periódicas. El trabajo con casos reales aporta una experiencia profesional especializada que sirve para la inserción laboral futura de los voluntarios. Su labor con las familias o madres adolescentes puede comprobarse en resultados concretos.

Ambos programas han sido reforzados mediáticamente por una campaña publicitaria en televisión y carteles en la vía pública.

La organización se financia a través de donaciones, auspicios y cuotas de socios; en su totalidad, ingresos de carácter privado. En este sentido, resulta

vital la relación que genera con aquellas empresas que puedan servirle de auspiciadores.

Fundamental para su desarrollo es la diferenciación de funciones y el trabajo profesional de sus miembros. Su organigrama está compuesto por directorio, consejo asesor y directora ejecutiva, como en toda fundación. Pero además organiza su quehacer en seis áreas de trabajo, y concede gran importancia a los departamentos de marketing y finanzas, pues la publicidad y la forma transparente en que se gestionan los recursos, resultan vitales para la legitimidad y subsistencia de la organización.

## CONSUMIDORES: ORGANIZACIONES SIN PISO

---

La primera de las asociaciones de defensa del consumidor (AdC) en Chile se fundó en 1985. La mayor parte surge a partir de 1990, con el advenimiento de la democracia. Se trata, en consecuencia, de un fenómeno nuevo, considerando que Estados Unidos tuvo una primera asociación de estas características en 1908. Actualmente, en Chile existen veintitrés AdC, de las cuales dos son corporaciones (tienen la capacidad de representar en juicios a los afiliados que les den el mandato). Las veintiuna restantes son asociaciones comunitarias funcionales: organizaciones sin fines de lucro que buscan representar y promover valores e intereses específicos de la comunidad, dentro del territorio de la comuna.

Las asociaciones de consumidores tienen como objetivo informar, educar y crear conciencia entre la población de sus derechos como consumidores. Los medios que utilizan son variados, y están determinados en parte por la forma de organización y las estrategias de gestión escogidas. Éstas se encuentran a su vez influidas por la personalidad jurídica que asumen, lo que hace que su impacto en la población sea localizado.

Por lo general, las AdC adoptan estructuras precarias y tienen un reducido contacto entre sí. El escaso

financiamiento que poseen las obliga a competir por los pocos fondos existentes, lo que dificulta aún más la creación de redes de cooperación.

Son organizaciones pequeñas, en las cuales participan muy pocas personas de manera permanente. En su mayoría los socios suelen ser clientes a los que alguna vez se les ha ofrecido un servicio, y sólo algunas excepciones se comprometen como socios activos. En general, no se trata de organizaciones que hagan hincapié en la participación, sino en la entrega de un servicio ya sea de información o asesoría.

Poseen un bajo número de profesionales permanentes y gran parte de sus directivos suelen ser dirigentes sociales, especialmente en regiones. Este bajo nivel de profesionalización y especialización es un punto en contra, debido a que se encuentran insertas en un campo especializado y complejo, como lo es el del consumo. Esto les resta impacto y legitimidad a muchas AdC, y, en ciertos casos, a las actividades que realizan.

Su permanencia en el tiempo responde a liderazgos personales, en la mayoría de los casos, sin que logre constituirse una estructura capaz de dar continuidad al trabajo de defensa de los consumidores.

La escasez de fondos monetarios es su principal obstáculo. Los recursos que perciben llegan a través de fondos del Estado, cooperación internacional y trabajo voluntario. Obviamente, este tipo de organizaciones no puede recibir contribuciones de empresas.

Al no ajustarse a una lógica comercial, les cuesta generar proyectos económicamente rentables. Según un diagnóstico realizado por la Cooperación Técnica Chileno-Alemana (Instituto de Cooperación Técnica Chileno-Alemana, 2003), las AdC se han visto obligadas a adaptar sus intereses a los de la institución que entrega los aportes, retrasando su posibilidad de generar proyectos propios.

Los pocos recursos que poseen dificultan la realización de acciones de mayor utilidad para los consumidores, como investigar la calidad y seguridad de los productos, o crear estrategias comunicacionales efectivas, por ejemplo. Además, el hecho de carecer de locales propios con permanencia temporal y visibilidad externa las debilita en su estructura y en su capacidad de organizar acciones.

En términos generales, en los diez años de desarrollo de estas organizaciones en Chile es posible dar cuenta de un capital de personas preocupado por el tema del consumo. Sin embargo, su nivel de institucionalización y cooperación con otras entidades (principalmente, con los medios de comunicación) es más bien bajo.

La crítica que se realiza es que las empresas ejercen un poder de veto sobre los medios de comunicación, de modo que estos últimos ven limitada su posibilidad de cumplir una función de control ciudadano. Ello se refleja en la encuesta PNUD 2004, en la que el 59% de los encuestados señala

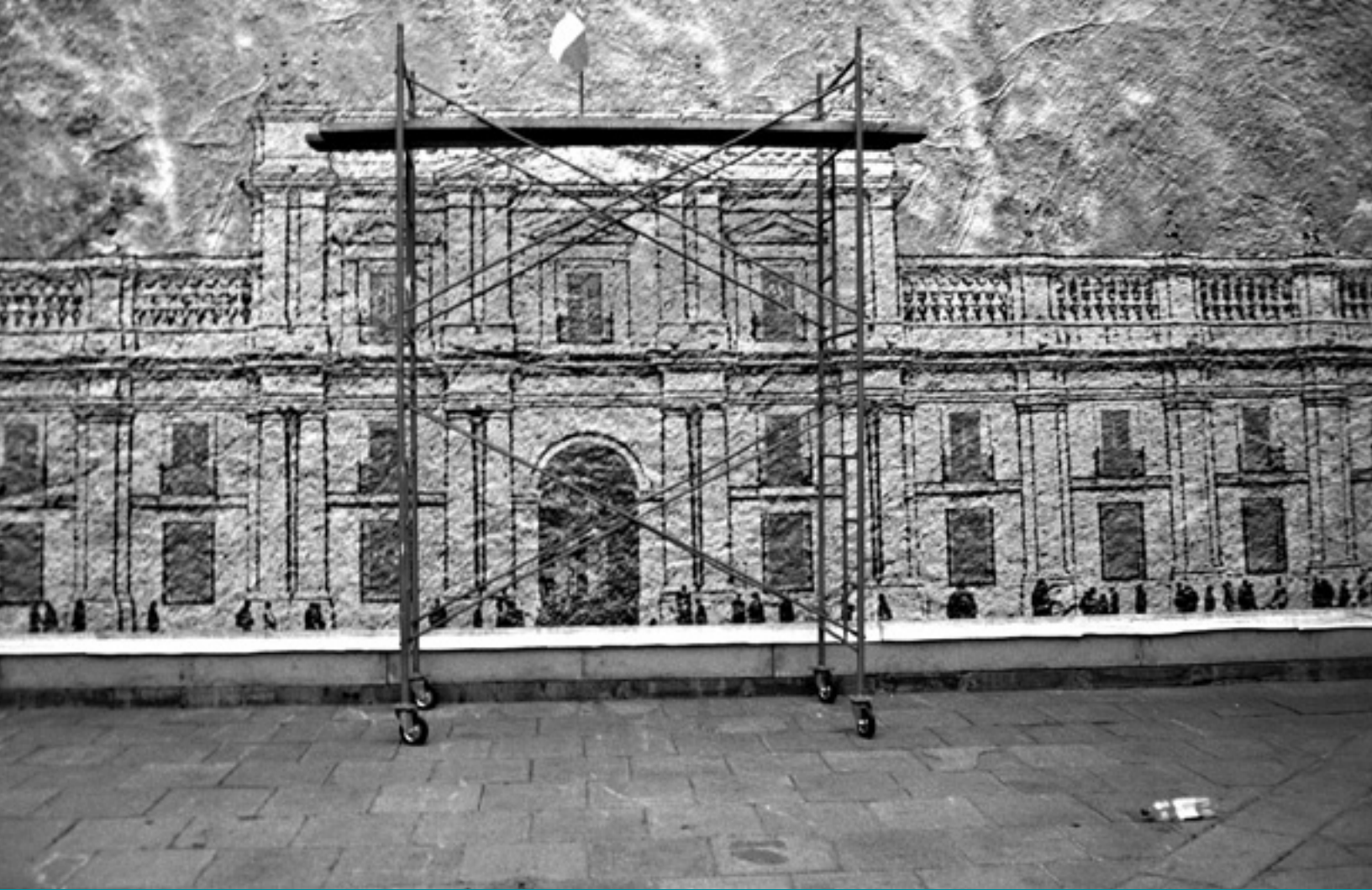


que los medios de comunicación no fiscalizan adecuadamente la actividad de los empresarios.

Las organizaciones de consumidores presentan un “limitado rol y presencia en los medios de comunicación social y en la opinión pública. El grado de conocimiento que tiene la población de la existencia de estas organizaciones es escaso” (Instituto de Cooperación Técnica Chileno-Alemana, 2003).

Las AdC tienen una baja incidencia en llevar las propuestas a instancias reales y vinculantes de acción o políticas públicas. Estas organizaciones deberían ser capaces de entregar propuestas de acción sólidas, respaldadas técnicamente y que se validen ante actores especializados. En consecuencia, **las AdC no son hoy organizaciones empoderadas.**

Sin embargo, la nueva Ley del Consumidor puede entregarles nuevas herramientas para el desarrollo, tanto de su estructura organizacional como del poder de los consumidores a través de las demandas colectivas. Los antecedentes de esta Ley serán analizados en el próximo capítulo.



## CAPÍTULO 3

### INSTITUCIONES PARA EMPODERAR A LA SOCIEDAD CIVIL

Existen diferentes instituciones capaces de respaldar la constitución e incidencia de las organizaciones de la sociedad civil. Un sistema político democrático, medios de comunicación pluralistas y fondos de fomento son algunas de ellas.

Sin embargo, hay una que resulta fundamental: el respaldo legal. Es el marco legislativo el que define el grado de reconocimiento y apoyo del Estado a la sociedad civil. Este factor institucional no sólo posibilita la constitución de nuevas organizaciones, también delimita su nivel de incidencia para realizar acciones que modifiquen su entorno.

Además, define las posibilidades de las organizaciones para hacer propuestas que sean consideradas por el sistema político (por ejemplo, la “iniciativa popular de ley”). En definitiva, sienta las bases para que la participación en estas organizaciones sea efectiva.

A continuación se describirán las principales características de la ley chilena en relación con las organizaciones de la sociedad civil.

#### LEGISLACIÓN DE LA ACCIÓN COLECTIVA

En la legislación vigente existe una serie de

obstáculos que dificultan el desempeño de las organizaciones de la sociedad civil. Un análisis realizado por la División de Organizaciones Sociales (DOS, 2004) afirma que el espíritu de la Constitución Política de 1980 en este tema es su adhesión a la teoría de los grupos intermedios. De ahí se desprende una visión estamental de la sociedad, según la cual las organizaciones sociales se encuentran bajo el Estado y sólo pueden cumplir con sus fines específicos, sin entrometerse en materias consideradas como propias de otras instancias.

La Constitución asegura a todas las personas “el derecho de asociarse sin permiso previo” (Art.19, N° 15). Sin embargo, las asociaciones o sus dirigentes pueden ser sancionados en caso de que “hagan mal uso de la autonomía que la Constitución les reconoce, interviniendo indebidamente en actividades ajenas a sus fines específicos” (Art. 23). Esto, porque la legislación mira con recelo las actividades y fines políticos que puedan tener los grupos intermedios.

El “mal uso” de la autonomía tiene que ver con la distinción entre fines sociales y políticos. El espíritu de la legislación es que exista una separación tajante entre actividades y fines sociales (propios de múltiples grupos intermedios), y actividades y fines políticos (que sólo competen a un tipo particular de grupo intermedio: los partidos políticos).

De acuerdo a representantes de organizaciones sociales, el recelo también habría permeado la legislación más reciente. Tal sería el caso de las restricciones al financiamiento de organizaciones sociales introducidas por la Ley 19.885 sobre donaciones. Las críticas apuntan a que se genera una discriminación arbitraria entre las organizaciones de interés público en general y aquellas que atienden a personas de escasos recursos o discapacitadas, debido a que sólo estas últimas pueden optar a donaciones de privados acogidas a beneficio tributario. Junto a eso, se incorporaron fuertes trabas y penalidades a los donantes en caso de que la organización cometa algún error o haga mal uso de los recursos asignados.

A juicio de representantes de las organizaciones, estas modificaciones se realizaron sin la

participación de la ciudadanía, en un proceso calificado de “reservado y celoso” por veinticinco dirigentes de distintas tendencias políticas (ver Fundación para la Superación de la Pobreza, agosto de 2004).

Otro aspecto legal que impone dificultades a las organizaciones es aquel que se refiere a la obtención de su personalidad jurídica. La Constitución distingue entre el derecho a asociarse y la personalidad jurídica. Esta última es el atributo que permite a todo cuerpo colectivo actuar como sujeto de derecho en la vida civil, capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones civiles, lo que también implica ser representado judicial y extrajudicialmente. El goce de personalidad jurídica no es un derecho constitucional, y tampoco de todas las asociaciones.

La concesión de personalidad jurídica para organizaciones sin fines de lucro contemplada en la legislación vigente presenta una serie de trabas burocráticas. Una de ellas es que otorgar y cancelar la personalidad jurídica requiere de la aprobación del Presidente de la República, lo cual configura un escenario que está lejos de facilitar y fomentar una vida asociativa plural. “El grado de discrecionalidad entregado al Presidente de la República, aun cuando se trate de una discrecionalidad regulada, resulta incompatible con un Estado de derecho en regla. Cualquier facultad de denegación de la personalidad jurídica y de cancelación de la misma debe ser regulada en términos generales por la ley; y cualquier diferencia respecto de su aplicación, entregada a la decisión final de los tribunales de Justicia” (DOS, 2004).

## PROYECTO DE LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El proyecto de Ley sobre Participación Ciudadana ha sido uno de los más esperados por las organizaciones sociales. Es visto desde el Estado como un paso más en su propia modernización, lo que indica un reconocimiento fundamental –al menos, en lo jurídico-formal– de la necesaria complementariedad entre Estado y sociedad civil para el fortalecimiento de la democracia.

Entre las materias que aborda el proyecto se

encuentra el **reconocimiento de la participación ciudadana en la gestión pública**. Se garantiza el acceso a la información a través de la publicación de programas, políticas y acciones desarrolladas por las reparticiones públicas. Además, se obliga a los órganos de la administración del Estado a conocer la opinión de la sociedad civil sobre las materias que le competen, y se delimita las acciones en las cuales los funcionarios públicos contravienen la participación ciudadana, tales como excluir o discriminar a un ciudadano u organización de su derecho de participación, no entregarles información, no consultar a la sociedad civil o no entregar respuestas fundadas.

También se plantea un **nuevo sistema para obtener personalidad jurídica** sin fines de lucro, basado en un registro que garantice la autonomía organizacional y evite la intervención del Estado central.

Además, el proyecto contiene un reconocimiento de las organizaciones sin fines de lucro y de interés público como un tipo especial de organizaciones, que tendrían como fin la promoción del interés general mediante objetivos específicos de carácter cívico, asistencia social o promoción de derechos.

Se crea un **Fondo de Fortalecimiento de la Sociedad Civil**, el cual se divide en un fondo de fortalecimiento de las organizaciones de interés público, y un fondo mixto de apoyo social que favorece a las organizaciones que se dedican a atender a personas de escasos recursos o discapacitadas.

Otras materias que el proyecto aborda son: a) la creación del estatuto del voluntariado, que es un marco regulatorio mínimo del trabajo de este tipo de organizaciones, b) las modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional de municipalidades, incorporando nuevos deberes de información y consulta respecto de decisiones relevantes, e

indicando que los concejales deben informar a las Juntas de Vecinos y organizaciones comunitarias sobre el funcionamiento del municipio, y c) modificaciones a la Ley de Juntas de Vecinos y demás organizaciones comunitarias, las cuales permiten que las uniones comunales puedan organizarse en federaciones.

En definitiva, la nueva Ley de Participación se orienta a:

- Superar los obstáculos burocráticos en el proceso de reconocimiento jurídico del Estado a las organizaciones de la sociedad civil
- Facilitar y fomentar su surgimiento y desarrollo
- Dar lugar a una regulación más acorde con los cambios políticos y sociales experimentados por la sociedad chilena en las últimas décadas

Más allá de las oportunidades que esta nueva ley abrirá para el despliegue de la sociedad civil, a las organizaciones no les complace del todo este marco jurídico. El reclamo más importante es el relacionado con el retiro del proyecto de la **“iniciativa popular de ley”**, el cual permitía que los propios ciudadanos impulsaran proyectos legislativos. Junto a ello, las organizaciones lamentan la ausencia de aspectos tales como:

- El referéndum en asuntos claves del debate público
- La revocación del mandato de los representantes populares
- La información y fiscalización ciudadanas
- Los procesos de participación efectiva a nivel regional y comunal, incluyendo la formulación de sus presupuestos de inversión
- La universalización no discriminatoria del sistema de donaciones.

“Las empresas que están ahorrando, a costa de la calidad de sus productos, son las que más riesgos corren. Si una empresa hace bien sus labores y sus procesos son seguros,

no debe temer a las demandas colectivas”.

**Mike Peerless, abogado canadiense experto en derechos del consumidor.**

**El Mercurio, 12 de agosto de 2004.**

## INSTITUCIONALIDAD PARA EL EMPODERAMIENTO

Un paso hacia el desarrollo de organizaciones y consumidores empoderados lo constituye la reforma a la Ley del Consumidor N° 19.496, realizada el año 2004, la cual debiese generar las condiciones para potenciar la fundación de nuevas organizaciones y el respeto a los derechos de los ciudadanos en materias de consumo.

Esta Ley presenta tres áreas de desarrollo, siendo la más importante para los fines de este estudio aquella que dice relación con la potenciación del papel de la sociedad civil en este ámbito.

Efectivamente, junto con hacer más transparentes los mercados (aumentando la información y las multas) y ampliar los derechos de los consumidores individuales (incluyendo, por ejemplo, el derecho a retracto), esta Ley busca potenciar la acción de la sociedad civil en el campo del consumo.

Un punto clave es la posibilidad de llevar adelante las denominadas “acciones de clase”, juicios de interés colectivo y/o difuso (grupo indeterminado de consumidores) para los mismos problemas y proveedores.

Junto a eso, se agiliza la creación de asociaciones de consumidores, igualando sus requisitos a los de las asociaciones de empresarios. Con la legislación anterior estas organizaciones debían formarse como corporaciones a través de un trámite muy engorroso, o como asociaciones comunitarias funcionales con un acotado margen de acción. Por otro lado, se instaura un fondo concursable para financiar actividades de difusión y promoción de derechos.

La discusión en torno a esta Ley sirve para graficar los intereses de los distintos actores involucrados y el campo de poder que existe detrás de este ámbito. Es así como la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo (CNC) se opuso a esta legislación, con el argumento de que no se pueden aplicar controles al comercio, y que la Ley constituye un signo de retroceso hacia una política estatista, fiscalizadora



y controladora de la acción de los privados.

Lo más criticado por esta organización son las nuevas atribuciones que se le entregan al Servicio Nacional del Consumidor, y los fondos para financiar a las organizaciones de consumidores. A través del *lobby* realizado por la CNC se logró que los fondos concursables no pudieran ser destinados al financiamiento de juicios por intereses colectivos y/o difusos (*La Tercera*, mayo de 2004).

Otro de los argumentos de la CNC es que las acciones de clase sólo impulsarían la industria del litigio, y los beneficiados serían las organizaciones y los abogados, no los consumidores. Sin embargo, la Ley contempla declarar temerarias aquellas demandas colectivas sin fundamento, e incluso decretar la disolución de las asociaciones que las enarbolan.

Para la organización empresarial, la nueva Ley entorpecerá la relación autorregulada que existe entre consumidor y comercio, basada en altos niveles de competencia que favorecen a los consumidores con mejores precios, productos y servicios.

Como se ve, el marco jurídico es pieza clave para entender la debilidad actual de las organizaciones sociales en relación con el consumo. Esto, porque los consumidores actúan en un contexto de actores poderosos, los empresarios, con una gran capacidad de influencia en el mercado.

## LAS ASOCIACIONES DE CONSUMIDORES EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

A diferencia de otras organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil, las AdC no pueden recibir contribuciones de empresas para financiarse. Se trata de una ley estipulada a nivel mundial, por lo que su financiamiento debe surgir de los propios consumidores, el Estado o la cooperación internacional.

Así, la mayoría de las AdC internacionales nacen con apoyo estatal, lo cual les entrega un piso mínimo para constituirse como organización y, posteriormente, independizarse. Consumentenbond, en Holanda; la fundación Warentest, en Alemania; y Consumers Association, en el Reino Unido, recibieron financiamiento del Estado para su consolidación como organizaciones. En España, el Estado entrega subvenciones anuales a las actividades de las AdC (Serra, 2003).

Los Estados europeos y algunos países latinoamericanos dan un mayor apoyo a las AdC que lo que puede apreciarse en el caso chileno. Por ejemplo, el Estado alemán no posee un organismo de defensa del consumidor, por lo que todos los recursos destinados a este tema se traspasan directamente a las AdC. En el caso español, a pesar de que existe una oficina estatal hay un apoyo directo a las asociaciones, tanto a nivel nacional como por regiones autónomas.

Consumers Union, AdC estadounidense fundada en 1936, no recibe aportes del Estado, y su financiamiento se basa en la venta de publicaciones a cerca de 4,5 millones de suscriptores.

Las AdC latinoamericanas muestran distintos niveles de desarrollo. En el caso de Argentina, el sistema federal es propicio para una política descentralizada. Cada estado federado tiene atribuciones para crear sus normas e instituciones y, además, parte de las multas por infracciones a la Ley del Consumidor va en beneficio de las organizaciones (IGZ).

Las AdC europeas han sobrepasado el nivel de subsistencia, y están entregando servicios más avanzados y atractivos. Cuentan con mayores recursos humanos, financieros y sociales que las latinoamericanas. En España, por ejemplo, cuentan con personal profesional que revisa los productos que pueden ser riesgosos y los retiran del mercado. En la práctica, pueden fiscalizar.

En Europa existen asociaciones de consumidores de alcance continental; por ejemplo, la BEUC (Oficina Europea de Asociaciones de Consumidores), la ANEC (encargada de representar a los consumidores en procesos de normalización técnica) y la EAC (Asociación Europea de Consumidores).

El resguardo del consumidor en la UE es de carácter constitucional y fue aprobado en 1997. Éste defiende principalmente cuatro derechos: seguridad y salud, protección de intereses económicos, derecho a la información, educación y formación y, finalmente, el derecho a la representación política. La generación de un mercado común es una de las razones por las que la Unión Europea fortaleció su protección al consumidor en la última década. En este contexto debían resguardarse los derechos del consumidor, para que el Mercado Único Europeo no los pasara a llevar (Maier, 2000).

Los ciudadanos de la UE cuentan con varias instancias de protección, siendo la más importante el Comité de Consumidores, considerado como un Parlamento con derecho a voz frente al Comisario de la Unión.

En el caso de América Latina, no se puede dar cuenta de organismos similares, pues no existe un acuerdo común entre los países, a excepción del MERCOSUR (el cual no ha generado políticas de protección al consumidor). Desde la sociedad civil se ha creado recientemente un Foro de Asociaciones de Consumidores de los países del MERCOSUR, iniciativa que no es propia de las líneas del tratado económico, sino que constituye una reacción de las organizaciones civiles involucradas en el pacto.

## **NUEVA LEY DEL CONSUMIDOR: BANCOESTADO ESTRENA DEMANDAS COLECTIVAS**

Los efectos de la nueva Ley del Consumidor ya se están sintiendo en las empresas. Ello, luego que ayer se presentara en la Corte de Apelaciones de Santiago la primera demanda colectiva de clientes en contra de una entidad.

El “estreno” le correspondió a un grupo de ahorrantes del BancoEstado, representados por la Corporación Nacional de Consumidores y Usuarios (Conadecus), quienes interpusieron una demanda en contra del banco estatal por la aplicación de cobros en la mantención de sus cuentas por una cifra total superior a los US\$ 8 millones (\$ 1.400 anuales por cuenta) que habrían afectado a más de 4 millones de clientes.

Según explicó Ernesto Benado, representante legal de los clientes, en los contratos celebrados hasta el 1° de enero de 2003 no se facultaba el cobro de comisiones por concepto

de mantención de las cuentas de ahorro existentes con el BancoEstado.

“Esta situación fue modificada unilateralmente”, alega, luego que la entidad aplicara una comisión de 0,02 UF anual más IVA (\$340 trimestrales), con lo cual a mucha gente se le cerró la cuenta al tener saldo negativo o, simplemente, perdió dinero si es que no realizó depósitos.

El recurso legal –amparado en la nueva Ley que permite que agrupaciones de consumidores presenten demandas en forma colectiva– rechaza la medida, solicita la restitución de los fondos y la reapertura de las cuentas cerradas.

En la otra vereda, en BancoEstado se limitaron a responder –a través de un comunicado– que en el caso de las libretas de ahorro en UF, la entidad posee la comisión más baja del mercado, inferior incluso al costo de mantención de la misma. “Ella se ajusta plenamente la Ley y a la normativa vigente dispuesta por la Superintendencia de Bancos”.

*El Mercurio, 24 de noviembre 2004.*





## CAPÍTULO 4

### SOCIEDAD CIVIL PARA EQUILIBRAR EL PODER

Tal como se planteó al inicio de esta parte del Informe, la evidencia empírica muestra que hoy la sociedad civil no dispone de todas las capacidades de acción ni de la influencia suficiente para ser considerada como un contrapeso eficaz del poder.

Sin embargo, los estudios analizados permitieron identificar un conjunto de organizaciones con cierto grado de institucionalización interna e influencia para modificar su entorno inmediato. Su experiencia sirve para señalar algunos caminos que la sociedad civil debiese transitar con miras

a equilibrar el poder en la sociedad. En términos sumarios, esos caminos son los siguientes:

**Potenciar la identidad biográfica.** Las organizaciones son un catalizador de experiencias de sociedad, y la forma de participar en ellas no involucra cambios identitarios ni una adhesión partidaria. Por lo tanto, es necesario considerar que están surgiendo organizaciones que se piensan a sí mismas como espacios de experiencias biográficas, y que son capaces de atraer precisamente a aquellos segmentos de la población que no quieren participar de las formas tradicionales de organización y acción ciudadana.

**Especialización y profesionalismo.** Las organizaciones realizan un trabajo informado, orientado a temáticas y objetivos específicos. Además, presentan un proceso de institucionalización profesionalizado, más o menos estructurado de acuerdo a los recursos que la organización posea.

Más que contar con infraestructura y dinero, lo fundamental en términos de recursos es el grupo de personas que participa activamente en la organización, aportando con habilidades, contactos e información experta o privilegiada. Aunque los recursos humanos sean reducidos en cuanto a número de dirigentes activos, se sacrifica una eventual participación más masiva, en pos de la eficiencia.

**Liderazgos.** El factor fundamental de agencia para el empoderamiento corresponde a los líderes, como la voz que representa legítimamente al grupo social que inspira el accionar de la organización. El líder es quien cuenta con la experiencia, las habilidades y los contactos necesarios para llevar a la práctica el discurso y los objetivos.

Es necesario destacar que los casos estudiados muestran una dependencia de las organizaciones respecto de los liderazgos. Es difícil establecer si tal dependencia es positiva o negativa para el fortalecimiento de la sociedad civil. Si lo que se busca es la consolidación de organizaciones sociales capaces de forjar y perpetuar una influencia estable y permanente en la agenda pública, entonces el desafío es que generen las condiciones para la rotación de líderes. Lo que debe buscarse es que los agentes de movilización de la sociedad civil sean organizaciones, y no personas.

**Alianzas estratégicas.** El estudio de casos confirma que existen dos tipos de alianzas: horizontales y verticales. Las primeras son las que pueden llevarse a cabo con otras organizaciones de la sociedad civil que tienen objetivos similares. Este tipo de coordinaciones aporta mayor legitimidad y peso a la representación de la sociedad civil ante el sistema político, pues integra a varios grupos dentro de una misma demanda y/o propuesta. Junto a esto, su relación con los medios de comunicación es vital.

Sin embargo, las más importantes para el empoderamiento de los casos estudiados son las alianzas verticales, aquellas que permiten la interacción de las organizaciones de la sociedad civil con el Estado y la sociedad política, articulando compromisos, participando en la toma de decisiones, controlando y contribuyendo con información privilegiada sobre sus necesidades.

**Orientación a la acción.** Las organizaciones se enfocan hacia una cultura de la acción más que al discurso. En ese sentido, son instrumentales: definen objetivos que se consiguen con la colaboración de aliados estratégicos. Por ello están insertas en una cultura de gestión y eficiencia en el uso de los recursos, pues deben responder no sólo a la opinión pública sino a quienes financian sus actividades.

Pero la acción colectiva no se genera espontáneamente. Es necesario que las organizaciones modernicen sus estructuras y estrategias de acción, y al mismo tiempo es vital mejorar las condiciones institucionales en que se genera la participación, para que así las organizaciones de la sociedad civil puedan ser actores con poder. Ante esto, el papel del Estado es ineludible.

## POTENCIAR LA SOCIEDAD CIVIL ES FORTALECER LA DEMOCRACIA

La sociedad civil fortalece la democracia, generando canales distintos a los partidos políticos para la agregación, articulación y representación de intereses. Una sociedad civil fuerte se convierte en un muro de contención frente a situaciones desfavorables para las personas.

Las organizaciones deben entregar información y fiscalizar las acciones de sus autoridades, colaborando de esta manera con el logro y defensa colectiva de los intereses de las personas. La prensa no es la única que debe cumplir esta función. También organizaciones independientes pueden proveer a los ciudadanos de información importante sobre las actividades del Estado o el mercado, sin depender de las versiones oficiales (Diamond, 1997).

Esto implica que las organizaciones deben adquirir las competencias que les permitan situarse como actores legítimos e impulsores de ideas en la agenda pública.

La creciente pérdida de legitimidad de los partidos políticos, así como un sistema electoral de tipo binominal que en la práctica excluye a las minorías de la representación parlamentaria, hacen aún más necesario que la sociedad civil asuma activamente esta función, especialmente en el caso de grupos sociales tradicionalmente excluidos.

La contribución de la sociedad civil al fortalecimiento de la democracia puede concretarse mediante diversas estrategias de influencia política y social. En este sentido, el desafío es, por una parte, representar la pluralidad de grupos sociales ante las instituciones políticas formales, y fiscalizar el poder

estatal y del mercado. Por otra, proveer de espacios a los grupos sociales representados en los medios de comunicación, la academia y las distintas instancias de debate público.

El reto parece estar en el tránsito desde un modelo de democracia representativa a uno participativo, en el cual **los actores sociales ajenos al Estado y la sociedad política puedan “hacer política” desde la sociedad civil**, participando y colaborando en la gestión de lo público.

Para las organizaciones, el desafío consiste en aprovechar y capitalizar las nuevas oportunidades; para los actores del mapa del poder en Chile, se trata de asumir las transformaciones sociales y perderle el miedo a la gente. En otras palabras, para el conjunto de la sociedad el desafío es revitalizar el poder de la democracia.







## PARTE 7

### PODER DEMOCRÁTICO Y DESARROLLO HUMANO



# INTRODUCCIÓN

---

El desafío que se plantea en este Informe es la creación de un poder social que asegure que la sociedad pueda determinar por sí misma, reflexiva e igualitariamente, la forma adecuada de entorno común en la que sus miembros puedan aumentar y realizar libremente sus capacidades. Sin autoterminación social, las capacidades personales no disponen de un ambiente fecundo para desplegarse. La democracia es el mecanismo privilegiado que, normativa y prácticamente, las sociedades han desarrollado para acrecentar su poder de autoterminación, y es a través suyo que puede lograrse una mayor y mejor complementariedad entre capacidades personales y dinámicas sistémicas e institucionales.

No hay duda de que la actual democracia chilena muestra algunos déficit, derivados de sus formas institucionales, la cultura cívica del país y las prácticas de poder de las elites. Pero, siendo justos, las formas clásicas de democracia se ven hoy desafiadas también en otras latitudes. Por lo mismo, y sin dejar de reconocer la necesidad de superar problemas de vieja data que son propios del ordenamiento político de Chile, deben también asumirse los nuevos desafíos que la democracia enfrenta en el mundo entero.

Mientras, la distancia entre partidos políticos y ciudadanía tiende a aumentar, las elecciones suscitan menos interés, los discursos políticos no responden adecuadamente a las nuevas demandas y los medios de comunicación desempeñan un papel cada vez más activo en la conformación de la opinión pública. Crece la exigencia por una mayor fiscalización de las autoridades públicas, y hay una

distancia creciente entre deliberación pública y decisiones en el ámbito de políticas públicas. En síntesis, aumenta la distancia entre la sociedad y la organización de la democracia.

Frente a estos desafíos emergen respuestas populistas y tecnocráticas, pero, de acuerdo a la experiencia histórica, probablemente no hagan más que redundar en una brecha aún más amplia. Con plena conciencia de que perfeccionar la democracia es una tarea difícil, a continuación se entregan algunas consideraciones sobre los desafíos de la democracia chilena y algunas claves para fortalecerla.

En esta parte del Informe se presenta, primero, un marco normativo de la estrecha relación entre democracia y Desarrollo Humano, dando cuenta de la importancia que en todo proyecto colectivo tienen la comunicación y los procesos de representación. En segundo lugar, y en base a los datos empíricos levantados para este Informe, se analizarán los déficit democráticos de la sociedad chilena, muchos de los cuales se arrastran por décadas, mientras otros aparecen como tareas para el futuro. Se presenta en tercer lugar una visión sobre los medios de comunicación, y se discuten los aportes e inconvenientes que representan para el sistema democrático. En cuarto lugar, se retoma la conducción social bajo la óptica del liderazgo, pues interesa demostrar cuáles son las formas y los estilos de conducción considerados como socialmente legítimos. Por último, se ordenan algunas conclusiones respecto de los desafíos actuales de la democracia.





## CAPÍTULO I

### DEMOCRACIA, DESARROLLO HUMANO Y REPRESENTACIÓN

#### DEMOCRACIA Y DESARROLLO HUMANO COMO MARCO NORMATIVO

La democracia es un sistema político y una forma de organizar la convivencia social que no sólo se fundamenta en la eficiencia con que puede cumplir sus objetivos, cual si fuera una técnica más de administración de los asuntos humanos. La democracia es, sobre todo, el intento por realizar en la vida común una imagen normativa de la dignidad de las personas y las formas más convenientes de la vida en común. Si no se transforma en cultura cívica una ética social vigente y vital, la democracia no puede sostenerse en sus

dos perspectivas: forma de convivencia y régimen político. Como régimen político representativo, la democracia establece los principios y normas de la vida colectiva, así como las formas en que se organizan, distribuyen y relacionan las esferas del poder. Vela, además, por que se ejerza la soberanía del pueblo y se regulen las funciones de representantes, judicatura y gobierno nacional, regional y comunal. Como forma de convivencia social, la democracia es también una cultura cívica, en la que valores como tolerancia, participación, respeto por los demás y transparencia en los asuntos públicos regulan la vida cotidiana.

Tal como se ha concebido en este Informe, el poder social es la capacidad de autodeterminación colectiva. Este fenómeno es inherente a la democracia, pues es lo que posibilita el discernimiento y determinación de finalidades sociales, la creación de instituciones y normas para lograr objetivos legítimos, y la distribución de los recursos que la sociedad crea. En este sentido, la democracia es medio y fin: el medio por el cual se alcanzan aquellos objetivos, y la realización misma del valor de autodeterminación colectiva. La democracia no puede escapar a su contenido etimológico: el poder del *demos* para gobernarse y cumplir aquellos objetivos que la propia ciudadanía se ha dado como legítimos.

Poder democrático y Desarrollo Humano son esencialmente complementarios como marco normativo de la convivencia social. Ambos se erigen sobre la afirmación irrestricta de que la persona individual es digna y soberana, que sus necesidades y potencialidades son la finalidad de la vida común, y que la convivencia y cooperación social conforman el entorno necesario para el cumplimiento de aquellos valores. Es por eso que tanto la democracia como el Desarrollo Humano enfatizan aquellos mecanismos que permiten complementar persona humana (en un sentido valórico) y convivencia social (en un sentido práctico).

**El poder democrático es el ejercicio y la ampliación de los derechos de la ciudadanía y la potenciación de sus capacidades, reconociendo la diversidad de sujetos individuales y sociales. La democracia es el espacio de libertades donde se alcanza la autodeterminación colectiva. Bajo sus**

**normas y reglas de juego se crea y distribuye el poder, lo que posibilita que la ciudadanía incida tanto en los asuntos que incumben a todos como en el desarrollo de sus proyectos de vida individuales.**

La democracia se asienta en un marco normativo que implica, por lo menos, lo siguiente: a) una concepción del ser humano como sujeto portador de derechos, b) una concepción de la democracia como forma de organizar la sociedad y establecer reglas e instituciones para normar las relaciones políticas, y la organización y ejercicio del poder, c) un sistema de elecciones libres, competitivas e institucionalizadas. Como puede desprenderse de esta definición, la democracia es un ideal difícil y que incluso una vez alcanzado suscita nuevos estadios de perfeccionamiento (Sartori, 1991).

La democracia y el Desarrollo Humano son siempre procesos históricos inacabados, y que distan del ideal normativo que los inspira. Esa brecha entre realidad y marco normativo es un desafío que requiere ser objetivado para reformular estrategias destinadas a disminuir las diferencias y acercar a todos los ciudadanos a los valores que se proclaman. Allí radica también la vitalidad utópica de ambas perspectivas, las cuales introducen una tensión en la realidad histórica y la movilizan hacia el futuro.

En el Informe del PNUD sobre la democracia en América Latina se propone un debate que ayude a generar una conciencia pública e ilustrada de estas deficiencias. Entre los países de la región, a algunos les ha sido difícil asentarse en bases institucionales, económicas y culturales sólidas que promuevan la libertad e igualdad de las personas para alcanzar

“(La democracia) es el único régimen compatible con el Desarrollo Humano en su sentido más profundo, porque en una democracia el poder político se ejerce por autorización y bajo el control del pueblo sobre el que ejerce dicho poder. La dictadura más benigna que se pudiera imaginar no sería compatible con el Desarrollo Humano, porque el desarrollo

humano ha de ser totalmente personal e intransferible. No puede otorgarse desde arriba. (...) La democracia también es el único régimen político que respeta la lucha abierta por el poder y es coherente con el respeto y la promoción de todos los derechos humanos: civiles, culturales, económicos, políticos y sociales”.

Informe Global de Desarrollo Humano 2002.

el poder de desarrollarse, individual y colectivamente. La democracia es, por eso, una tarea siempre inacabada.

Actualmente la democracia se ha establecido en gran parte del mundo, aunque su forma y modo de institucionalización es altamente diferenciada de un país a otro. Sin embargo, también la tensión entre realidad y marco normativo es un problema presente en el mundo entero; no sólo en Chile y América Latina existe una sensación de descontento frente a la democracia. Uno de los rasgos comunes de ese descontento alude a su incapacidad para hacer realidad el poder de autodeterminación de la sociedad en las actuales condiciones de globalización y cambio cultural.

### COMUNICACIÓN PARA LA DEMOCRACIA

El poder de la democracia radica, en primer lugar, en su capacidad de representación: capacidad para hacer presentes los valores que orientan la convivencia social y así propiciar la reflexión crítica; capacidad para transformar las demandas sociales en nuevas y legítimas formas de institucionalización y distribución de beneficios, y, también, capacidad para elegir a las personas y los grupos que conduzcan su implementación. Por eso es necesaria la comunicación pública. Tal como en el ágora griega, la esencia de la democracia es una conversación entre personas libres que juntas deciden su destino común.

Recoger la opinión de los ciudadanos sobre las decisiones públicas, exige diversos mecanismos y procesos de comunicación. La deliberación, inherente a la democracia, demanda un proceso comunicativo público. Decisiones sobre las reformas constitucionales, o las formas de enfrentar el desempleo y la protección social, por ejemplo, no serían parte de la agenda democrática ni objeto de deliberación colectiva sin comunicación pública. El debate, las conversaciones cívicas, las relaciones

entre representantes y representados, requieren de canales de comunicación. En una sociedad altamente diferenciada –como la que se encamina a ser la sociedad chilena– y donde los actores poseen identidades plurales y cambiantes, las dinámicas comunicacionales de representación se dificultan, complicando la construcción del poder social.

La particularidad de la representación y comunicación democráticas estriba en que el *demos* que se comunica no existe ya constituido antes de la comunicación: la ciudadanía y el ciudadano se constituyen en el acto de la comunicación pública. Allí se expresan sus necesidades y se pronuncian sus derechos; allí el colectivo se muestra y se hace reconocible para sí mismo. Una de las actuales dificultades de la representación democrática es, precisamente, que las formas tradicionales del sistema tienen graves problemas para constituir al *demos* en torno al intercambio comunicativo, y los ciudadanos ven entrabada la posibilidad de que el sistema político escuche sus demandas. Claramente, las elecciones no bastan para cumplir todas las funciones de la comunicación democrática, aunque son una pieza fundamental. Como se verá, los problemas de representación no son los únicos que enfrenta la democracia, aun cuando se avizoran como un desafío creciente y para el cual las instituciones clásicas parecen no estar preparadas.

La comunicación para la democracia y el Desarrollo Humano tienen una doble dimensión: la normativa, que se refiere a ciertos requisitos ideales que permitirían realizarla plenamente, y la operativa, referida a los mecanismos que permiten que opere como sistema político y como organización del poder. La dimensión normativa existe como tensión al interior de la dimensión operativa. En las democracias reales la comunicación es algo más que simple información para la gestión del poder, y algo menos que un diálogo cívico ideal.

“El debate con conocimiento de causa es el elemento vital de las democracias. Sin él, los ciudadanos y los encargados de

la adopción de decisiones carecen de poder y de los elementos básicos para la participación y la representación...”.

Informe Global de Desarrollo Humano 2002.

En un sentido normativo, la comunicación para la democracia es aquella dimensión que hace posible una afirmación de la soberanía individual, y a la vez la formación y representación de los intereses generales de la nación. Esto alude a un proceso de deliberaciones afirmado, por una parte, en la libertad de expresión de sujetos considerados iguales en sus derechos, necesidades, dignidad y capacidad para expresarlos y defenderlos racionalmente. **La comunicación para la democracia y el Desarrollo Humano se refiere a un proceso de diálogo argumentativo abierto a todos y libre de coacciones, reflexivo y crítico, que permite una participación responsable e informada, y en el que existe la disposición a la renuncia parcial y negociada de pretensiones particulares, en beneficio de acuerdos.** Tal comunicación permitiría la afirmación simultánea de las soberanías individuales y la autodeterminación colectiva.

La promoción de una comunicación para la democracia y el Desarrollo Humano muchas veces debe enfrentar obstáculos que proceden de ciertas características de los procesos reales. No sólo es difícil alcanzar aquellos supuestos de igualdad y racionalidad de los participantes en la deliberación, sino también construir un espacio deliberativo abierto a todos y libre de presiones.



Mientras más autónomos y diversos se hacen los sujetos, más se dificulta construir aquello en común que haga posible la autodeterminación colectiva. En otras palabras, a mayor diferenciación social hay más dificultades para generar y representar la voluntad de la comunidad. Esta tensión entre supuestos ideales y realidades efectivas, así como entre los supuestos de soberanía personal y autodeterminación colectiva, hace de la representación un problema permanente para la democracia. Si hoy puede hablarse de una “crisis de representación”, no es porque sea una novedad, sino por la intensidad con que ahora se presenta y la ineficacia de los instrumentos conocidos para superarla.



## CAPÍTULO 2

### DESAFÍOS DE LA DEMOCRACIA CHILENA

A lo largo y ancho del mundo, la democracia se enfrenta a los retos que le imponen sociedades en rápida transformación. El aumento de la complejidad social y la creciente individualización han vuelto cada vez más difícil la tarea de representar los intereses colectivos. Son demasiados los temas en juego, y las opiniones de las personas no se dejan capturar por miradas globales que les exijan una adhesión permanente y total. Al mismo tiempo, la complejidad de los asuntos públicos obliga al uso de conocimientos cada vez más especializados, estableciendo barreras contra la deliberación pública y la participación efectiva. Más aun, el

tiempo para tomar decisiones parece acortarse ante las exigencias de un mundo global en vertiginoso cambio, en el cual los tiempos de delegación en la autoridad parecen demasiado largos.

Como consecuencia de este tipo de fenómenos la distancia entre gobernantes y gobernados aumenta: decae la legitimidad de los gobiernos, y se difunde una sensación de impotencia al interior del mundo político. En ocasiones, se refuerzan los rasgos populistas de algunos gobiernos, o se exacerbaban posiciones tecnocráticas. En ambos casos se debilita el poder consciente del *demos* y el ejercicio de la democracia.

Estas tendencias globales influyen en los procesos democráticos de cada país, y dificultan la tarea de encontrar soluciones a los problemas y desafíos de cada escenario. Es el caso también de Chile, donde muchos de estos procesos se encuentran en marcha desde hace algún tiempo. Valgan estas advertencias para subrayar que los problemas o déficit de la democracia chilena se inscriben en un marco mayor de desafíos, y por eso las respuestas no suelen ser fáciles ni evidentes. A continuación se pasa revista a los problemas que resultan más acuciantes, a la luz de los desafíos planteados por este Informe.

### ESCASA VALORACIÓN DE LA DEMOCRACIA

El quiebre de la democracia en Chile trajo consigo un largo período dictatorial, a lo largo del cual diversos actores sociales reflexionaron en torno a los errores cometidos. Los discursos revolucionarios y armamentistas fueron perdiendo fuerza, y la democracia comenzó a ser considerada como un valor en sí misma (Lechner, 1990), lo cual sin duda facilitó el proceso de transición. Al interior de las elites políticas fueron decreciendo los puntos de roce, hasta llegar a acuerdos importantes respecto de la necesidad de recuperar la democracia y de qué forma hacerlo (Higley y Gunther, 1992). A lo largo de los años ochenta se fue constituyendo a su vez una sociedad civil activa, que generó un movimiento social masivo que presionaba por el retorno del sistema democrático.

No obstante, y a pesar de su alta valoración inicial, quince años después de haberla recuperado, apenas la mitad de la población chilena se manifiesta a favor de la democracia como forma de gobierno. Éste es un tema preocupante, que requiere de análisis y propuestas. **Sin un fundamento cultural sólido, la democracia se encuentra más vul-**

**nerable a que emerjan rasgos autoritarios o populistas, con el consiguiente riesgo de desperdiciar la oportunidad que hoy tiene el país para dar un salto en materia de Desarrollo Humano.**

Cabe preguntarse a qué puede deberse que los chilenos muestren una relativa baja adhesión a la democracia. Si bien no existen estudios empíricos detallados, se pueden esgrimir algunos motivos plausibles.

En primer lugar, podría influir la dificultad del sistema democrático para satisfacer las expectativas de los ciudadanos, particularmente en el plano socioeconómico. Si hacia el año 1989 el interés central estaba puesto en la recuperación de prácticas democráticas tales como elecciones libres y el respeto al Estado de derecho, una vez que esas metas se alcanzaron surgió otro tipo de exigencias (sociales, políticas o culturales). En la medida en que estas nuevas expectativas no son consideradas o no logran ser satisfechas —por las instituciones, en general, y el mundo de la política, en particular—, es la valoración de la democracia lo que se resiente.

El segundo elemento que conspira contra la valoración de la democracia en Chile es la existencia del sistema electoral binominal. Único en el mundo, este sistema consagra el virtual empate político entre mayorías y minorías, lo cual desalienta a los ciudadanos, haciéndoles sentir que nada valen su voto y opinión. Este sentimiento de impotencia se extiende a los jóvenes y el mundo de la política, convirtiéndose en un círculo vicioso.

El sistema actual consagra la impotencia de la política y, a través suyo, de la ciudadanía. En la superficie se observa la desazón de los políticos, relegados a una creciente futilidad. En lo profundo

“Lo dije aquí hace dos años. Lo reitero hoy. El sistema binominal va a ser la muerte de nuestro sistema democrático. Ya se habla de que vamos a tener un senado empatado en la próxima legislatura. Usted elige a uno, yo elijo al otro. Pongámonos de acuerdo a quién designamos: eso es lo que

va a ocurrir. ¿Eso es lo que queremos para Chile? En este sistema electoral la decisión del elector se va tornando cada vez más irrelevante. Son los acuerdos los que en definitiva predominan”.

**Presidente Ricardo Lagos, discurso presidencial del 21 de mayo de 2004.**

**Chile: Adhesión a la democracia (porcentaje)**

¿Con cuál de las siguientes frases está usted más de acuerdo?	FLACSO 1989	PNUD 1999	PNUD 2004
La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	64	45	50
En algunas circunstancias es mejor un gobierno autoritario que uno democrático	12	19	17
A la gente como uno le da lo mismo un gobierno democrático que uno autoritario	21	31	31
NS-NR	3	5	2
Total	100	100	100

Fuente: Encuesta Nacional PNUD, 2004.

de nuestra sociedad se encuentra el malestar de los jóvenes, quienes no le ven sentido a inscribirse en los registros electorales.

De esta forma, y a través de la propia institucionalidad, se retroalimenta la autoexclusión de quienes van tomando distancia de la política, pues la capacidad transformadora de esta actividad se diluye como rasgo propio y aparece sólo como la acción corporativa del único actor que hoy recibe el apelativo de clase: “la clase política”. Los políticos pasan a ser un grupo aparte, dedicado a una actividad cuyo valor no se comprende. Se cierra así el círculo de la creciente deslegitimación de aquella actividad que tiene como objetivo posibilitar la conducción de la polis. En el camino queda la democracia como un herido desvalido; como la promesa de que en esa conducción se respeta la igualdad de todos para participar en las decisiones sobre el destino de la nación.

En tercer lugar, y en función de los estudios cualitativos realizados para este Informe y que fueron presentados en la parte 3, otro de los problemas de Chile es el escaso desarrollo de una cultura política genuinamente democrática. La población se queja de que el poder se utiliza para establecer distinciones simbólicas que inhabilitan e invalidan la condición de agencia de los sujetos. Esto quiere decir que la democracia en Chile presenta un déficit no sólo en tanto régimen de gobierno, sino también como forma de convivencia social. La perpetuación de dinámicas cotidianas autoritarias y discriminatorias erosiona el signifi-

cado de la vida democrática. En este sentido, cabe destacar que en la última encuesta Latinobarómetro (2004) un 32% de la población chilena indica que “no se trata a todos por igual, por el hecho de ser pobres”. Este dato se ve reforzado por la serie de encuestas de la Fundación Ideas y de la Universidad de Chile sobre discriminación e intolerancia. Vivir en un sistema democrático implica que las personas tienen iguales derechos y que las diferencias sociales se respetan. Dificilmente la democracia será bien evaluada por la ciudadanía si esto no se cumple. Este desafío pasa, ante todo, por la educación cívica y la adopción activa de sus derechos por parte de los ciudadanos. Es una tarea que incumbe fundamentalmente al mundo de la política, pero también al conjunto del sistema educacional, los medios de comunicación y las organizaciones sociales.

#### PARTIDOS POLÍTICOS: DIFICULTADES Y DESAFÍOS

Los partidos políticos cumplen un papel fundamental en el sistema democrático, pues son organizaciones cuyo sentido es aglutinar y articular los intereses sociales, estableciéndose como mediadores entre los grupos de la sociedad y el Estado (Cárdenas, 2000). En consecuencia, es parte de la naturaleza de los partidos luchar por acceder al máximo poder político, tratando de capturar la voluntad popular en los actos electorales.

En el contexto de dificultades y nuevos retos que hoy enfrenta la democracia, también los partidos políticos tienen sus propios desafíos. Quizás el rasgo que concita una mayor atención es la visión fuertemente crítica que la gente tiene de ellos. En la encuesta PNUD 2004, un alto porcentaje de la población (56%) manifiesta que los partidos políticos tienen más poder del que deberían. Sólo los empresarios los superan en este aspecto.

Cabe preguntarse si podría ser de otro modo. Descartando aquellos períodos de alta efervescencia (en los cuales puede afirmarse que “todo es política”), parece lógico que la gente común tenga una visión más bien crítica sobre organizaciones cuyo objetivo es, precisamente, adquirir más poder.

El problema es que esta distancia natural parece haberse expandido. Las personas se sienten cada vez menos representadas por cuerpos doctrinarios cerrados, y no parece haber emergido un reemplazo efectivo –no efectista– como elemento integrador de las organizaciones partidarias. En parte como consecuencia de lo anterior, los partidos han perdido su carácter de organizaciones de masas, profesionalizando su accionar y privilegiando su dimensión de “máquinas” electorales. Así se ahonda aún más el hiato con la gente, pues en algunos casos la profesionalización ha adquirido rasgos de oligarquización. Mientras, la preocupación electoralista tiende a ser percibida como una búsqueda de poder por el poder.

No es fácil hoy la vida para los partidos políticos, y tampoco son claras las vías de solución para las contradicciones en las que se ven sumergidos. Obviamente, este Informe no pretende identificar esas soluciones, aunque sí es posible nombrar al menos algunos aspectos de la tarea.

Probablemente, uno de los desafíos más importantes para los partidos sea el de lograr cumplir un papel de mediador entre los intereses de la ciudadanía y la alta complejidad técnica que han ido adquiriendo las decisiones relativas a la conducción de la sociedad. Éste es un tema propio de sociedades cada vez más complejas, y sería un error suponer que los partidos tienen tan garantizado el respaldo de una porción de la ciudadanía que pueden concentrar su acción más en el gobierno que en los gobernados. Sólo un vínculo más estrecho con estos últimos –con la sociedad, en definitiva–, les permitirá identificar los temas que realmente suscitan el interés de la ciudadanía, y entonces desempeñar el mencionado papel de mediadores.

## CENTRALIZACIÓN, PRESIDENCIALISMO Y PARTICIPACIÓN

Algunos aspectos de la institucionalidad chilena pueden estar reforzando la distancia entre las personas y sus representantes, o quienes aspiran a representarlos.

Un aspecto que se menciona a menudo es la centralización del país. Son pocas las decisiones que

se toman en regiones y su relevancia es escasa. Los avances parecen aun insuficientes. El hecho de que los consejeros regionales no sean elegidos directamente, por ejemplo, les resta representatividad, legitimidad y capacidad de acción. Sin la adecuada representación, se pierde la oportunidad de que las personas se involucren en un debate serio sobre el destino de su Región. A su vez, la fuerza de los consejeros regionales para demandar nuevos ámbitos de decisión se ve seriamente menoscabada por su falta de representatividad.

El centralismo tiene su correlato en lo que algunos también perciben como un acentuado presidencialismo. La gran cantidad de atribuciones del Presidente, en comparación con las del Parlamento, limitaría el que los congresistas puedan hacerles ofertas seductoras y creíbles a sus electores. Difícilmente podrían los representantes convencer al electorado de que su función legislativa es eficaz si no pueden mostrar capacidades amplias de acción; situación que tendería a reforzar la apatía democrática de la gente. Sin duda es éste un tema que genera visiones encontradas, pero probablemente el beneficio de discutirlo con seriedad sea mayor al de mantenerlo fuera del debate.

Al margen de esto, cabe preguntarse por la posibilidad de introducir innovaciones que acerquen a las personas a la toma de decisiones. A nivel mundial se está prestando creciente atención al desarrollo de mecanismos que permitan abrir las decisiones al escrutinio público y la participación (ver Informe Mundial sobre Desarrollo Humano, 2002: “Profundizar la democracia en un mundo fragmentado”).

Algunos de esos mecanismos pueden aplicarse localmente. Es el caso de los presupuestos participativos, iniciativa que abre a la opinión de los habitantes la decisión sobre parte del presupuesto de su comuna. La experiencia de Sao Paulo (Brasil) es una de las más conocidas, pero también existen casos en Chile. Por ejemplo, en la municipalidad de Cerro Navia ya se ha aplicado dos años seguidos y con una alta participación. Las consultas populares sobre proyectos van también en esta dirección.

Se ha propuesto otorgarle mayor protagonismo



a la gente en el plano de la conducción política nacional a través de mecanismos de democracia directa (como plebiscitos) o iniciativas populares de ley, esto es, que con el apoyo de un determinado número de firmas se obligue al Parlamento a tratar un tema específico. Estas ideas deben ser discutidas cuidadosamente para no prestarlas al despliegue de acciones de corte populista. Generar mecanismos que aseguren una discusión informada, seria y abierta de los temas de interés público es una condición previa natural para avanzar en este aspecto.

## DEMOCRACIA Y LIDERAZGO

La democracia requiere de líderes que construyan o encarnen proyectos colectivos; especialmente en períodos de cambio, cuando el orden institucional se vuelve más volátil y delgado. En condiciones de incertidumbre, el liderazgo asegura prontamente la producción y legitimación de orientaciones para la acción, y reglas para las relaciones que de otra manera tomarían un largo tiempo en institucionalizarse.

El liderazgo es una forma legitimada de autoridad, y se le asigna el papel de decidir las posibles finalidades y opciones de un grupo humano. Así planteado, puede tener una alta influencia en cómo se constituye y desenvuelve el poder del *demos*.

A la luz de las consideraciones sobre la democracia surge la interrogante sobre qué visión tienen las personas ante los temas de conducción, representación y participación. ¿Están interesadas realmente en tener algo más que decir sobre los asuntos del país?

Una cuestión previa es determinar si las personas creen o no que deba existir algo así como un proyecto común de nación, una polis que conducir, o si acaso cada uno debe velar por sus propios intereses. La Encuesta nacional muestra que **la mayoría de las personas considera que Chile necesita dirigentes con una visión de hacia dónde debe ir el país, y la capacidad para conducirlo.**

Tanto la necesidad funcional de conducción como la demanda ciudadana al respecto hacen necesario preguntarse por las imágenes y aspiraciones de la ciudadanía en relación con los liderazgos públicos.

En primer lugar, entre los entrevistados en la encuesta PNUD, los “líderes políticos” aparecen con la más baja consideración cuando se consulta sobre la contribución de diferentes categorías de liderazgos a la conducción del país hacia el futuro. Son los líderes económicos y comunicacionales los que más contribuyen en este sentido, según los encuestados.

Otro aspecto que llama la atención es el alto porcentaje de personas que creen que el principal desafío para los líderes económicos y políticos es conocer mejor las necesidades de la ciudadanía. De alguna manera, este dato ratifica que los diferentes ámbitos de acción tienden a especializarse, perdiendo su anclaje con la subjetividad. Se puede tener un sistema económico muy eficiente, pero que no toma en consideración los problemas de las personas, o una política que comienza a operar según sus propias

CUADRO 47

**¿En cuánto cree usted que contribuyen los siguientes grupos a conducir al país hacia el futuro? (porcentaje)**

	Mucho	Algo	Poco	Nada	NS-NR
Los grandes empresarios	51	33	11	5	0
Los líderes políticos	21	47	21	9	2
Los líderes de los medios de comunicación	33	42	17	7	1
Su alcalde	26	43	18	11	2

Fuente: Encuesta Nacional PNUD, 2004.

rutinas, y termina poco abierta a recibir y canalizar los pareceres ciudadanos (Habermas, 1998).

Esta brecha entre personas comunes y un grupo de líderes alejados de la realidad es el desafío central que hoy deben enfrentar quienes asumen tareas de conducción social. Para alcanzar mayor complementariedad entre quienes dirigen los sistemas funcionales y los pareceres de la ciudadanía debe aumentar el poder social y la autodeterminación colectiva.

Esta demanda por una mayor y mejor comunicación entre líderes e individuos se corrobora como una aspiración ampliamente compartida. Lo que la población más valora en un líder es su capacidad para escuchar y unir a las personas; así, el atributo más relevante para un buen liderazgo será la habilidad comunicativa.

El valor que se le asigna a la comunicación como variable de un buen liderazgo se ve corroborado por otros dos indicadores: el defecto que la población menos le perdonaría a un líder es que tome poco contacto con la gente; mientras que una amplia mayoría opina que si una autoridad tuviera que tomar una decisión importante, estaría de acuerdo en que consultara a todas las personas afectadas, aunque la decisión se tardara más. Ambos datos permiten afirmar que se considera un buen líder a quien es capaz de escuchar a la ciudadanía, para luego canalizar los problemas individuales y colectivos, respetando siempre la diversidad de opiniones. Puede deducirse que en Chile se le asigna un valor importante a que las acciones que toman los líderes le parezcan necesarias y legítimas al conjunto de la sociedad. La demanda por una práctica comunicativa tiene mayor preponderancia que la velocidad de los resultados.

CUADRO 48

**¿Cuál es el principal desafío que tienen los líderes económicos y políticos chilenos? (porcentaje)**

No tener miedo de decir lo que piensan	17
Conocer mejor las necesidades de la gente como uno	49
Incentivar la participación de la gente	14
Ir a la par con los cambios de la sociedad	10
Aceptar las críticas	7
NS-NR	3

Fuente: Encuesta Nacional PNUD, 2004.

CUADRO 49

**¿Qué le haría a usted tener confianza y apoyar a un líder nacional? (porcentaje)**

	Multirrespuesta
Que tuviera una vida privada intachable	22
Que tuviera capacidad de influir en otras autoridades	34
Que resolviera problemas puntuales	48
Que supiera escuchar y unir a las personas	65
Que tuviera capacidad para realizar proyectos de largo plazo	28
NS-NR	1

Fuente: Encuesta Nacional PNUD, 2004.

CUADRO 50

**Si una autoridad tiene que tomar una decisión importante, ¿estaría usted de acuerdo en que consultara a todas las personas afectadas, aunque la decisión se tomara de manera más lenta? (porcentaje)**

Sí	79
No	19
NS-NR	2

Fuente: Encuesta Nacional PNUD, 2004.



## CAPÍTULO 3

### LOS MEDIOS Y SU MEDIACIÓN DE LA POLÍTICA

La debilidad de los liderazgos, así como la de la cultura e institucionalidad democráticas, ha conducido a un déficit de representación que se suma a las dificultades que han traído los acelerados cambios culturales. Se entiende este déficit como una falla en el vínculo entre sociedad y sistema político, que se produce cuando a las demandas emergentes de la sociedad les cuesta verse reflejadas en las decisiones públicas, y, a la sociedad, reconocerse en sus representantes. El déficit de representación no se reduce a un problema de mecanismos electorales; también contribuyen la crisis de los discursos políticos, la debilidad de los partidos políticos para escuchar

e interpretar las tendencias sociales, las carencias de la cultura cívica, la transformación del espacio público y el nuevo papel de los medios de comunicación de masas.

Cualquiera sea la forma que adopte la superación de este déficit de representación, los medios de comunicación tendrán en ella un papel central. En este apartado se analizarán las tendencias que éstos imprimen hoy a las dinámicas de representación.

Los analistas parecen estar de acuerdo en que la política ha sido copada por los medios de comunicación. Los mensajes y conversaciones

que éstos producen tienden a definir los espacios de actividad política y la opinión pública, así como a fijar la agenda de lo que es y no es importante. Cada vez más, los medios imponen sus reglas de representación –el *rating* como criterio de impacto, el sentido de un hecho a partir de su valor noticioso, la forma de hablar y de vestirse, los escenarios para aparecer, etc.– por sobre las formas y criterios de representación de la política. Esta “mediatización” de la política crea un nuevo tipo de político y de ciudadano, desarrollándose un vínculo nuevo entre quienes delegan el poder y quienes lo asumen en condición de representantes.

Más allá de esta descripción de lo que parece una tendencia mundial, es necesario precisar el caso chileno. ¿Han cambiado los medios en Chile? Si es así, ¿en qué dirección, y qué efecto ha tenido ese cambio sobre la vida democrática? ¿Tienen hoy los ciudadanos y la democracia más poder que antes gracias a esos cambios? Si la respuesta es positiva, ¿de qué tipo de poder se trata? Se intentarán algunas respuestas preliminares a partir del análisis de la Encuesta PNUD 2004, en la que se incorporaron algunas preguntas relativas al papel de los medios de comunicación en el aumento de capacidades de las personas y de la democracia.

## EL SENTIDO DE LOS CAMBIOS EN LOS MEDIOS

Es un hecho que los medios dicen hoy cosas distintas y de manera distinta, y que ello tiene un fuerte impacto a todo nivel. La vida cotidiana está cada vez más marcada por las portadas de los diarios, los mensajes que transmiten algunos programas radiales o las luchas entre ciertos programas emblemáticos de la televisión. En este sentido, los datos de la Encuesta reiteran lo que ya se ha hecho evidente y es hoy objeto de debate: los medios chilenos han experimentado un cambio de proporciones en los años recientes.

Es lo que piensan casi tres de cada cuatro personas. De entre ellas, la mayoría (42%) cree que ha sido un cambio para mejor. Aunque también son significativos el número de quienes creen que han cambiado para peor (28%) y que no han cambiado mucho (29%).

CUADRO 51

**En el último tiempo en Chile, los medios de comunicación (TV, radios, prensa), en general: (porcentaje)**

Han cambiado para mejor	42
Han cambiado para peor	28
No han cambiado mucho	29
NS-NR	1

Fuente: Encuesta Nacional PNUD, 2004.

Esta percepción varía según algunos rasgos de los encuestados. En general, son las personas más postergadas –los de estrato bajo y los habitantes de zonas rurales– quienes tienden a evaluar más positivamente ese cambio, mientras que el estrato alto de las ciudades tiende a evaluarlo como algo negativo. Como se verá, tras esta diferencia hay razones relativas a los contenidos de esos cambios, pero no puede descartarse que la mejor evaluación de los sectores populares y campesinos se deba a un hecho práctico: ellos tendrían hoy un mejor acceso a los medios que antes.

Analizando los datos en conjunto, puede reconstruirse un cierto juicio general sobre el cambio de los medios. Éste tiene diferencias importantes de matiz según el estrato de los encuestados. Se percibe que los medios han cambiado, desplazando su lenguaje y sus temas hacia realidades más cotidianas. Esto es valorado de manera ambivalente. Los estratos altos perciben en ello una diversificación que valoran, pero, al mismo tiempo, una “chabacanización” que critican. De alguna manera, se ha desmoronado su interés en que el conjunto de los medios sea el reflejo de una alta cultura, y por tanto, perciben una cierta amenaza en la creciente simpleza y vulgaridad que adopta la comunicación masiva. Por el contrario, los sectores populares perciben el cambio en los medios de comunicación como un mayor reconocimiento y cercanía hacia sus propias realidades. Por lo mismo es que valoran estas transformaciones, aun cuando reconocen que ponen en riesgo ciertos valores y tradiciones.

## AUMENTO DE PODER DE LOS MEDIOS

Uno de los cambios percibidos es el aumento de poder en los medios. Las personas creen que éstos

no son una institución especialmente poderosa en la sociedad, y de hecho los ubican en el sexto lugar de un ranking de poder entre catorce instituciones.

Sin embargo, los participantes en la Encuesta nacional creen que los medios de comunicación son la institución que más ha ganado poder en el último tiempo. Esta opinión tiende a ser más fuerte entre los jóvenes urbanos de estrato alto. En general, tiende a pensarse que los medios están alcanzando un poder excesivo: se los ubica como la cuarta de catorce instituciones que tienen más poder del que deberían, y la última respecto de la cual pueda afirmarse que tenga menos poder del debido. Sólo los empresarios, los partidos políticos y los parlamentarios superan a los medios en su exceso de poder.

Como se vio en la parte 5 de este Informe, esto contrasta fuertemente con la opinión de la elite, que señaló a los medios como la institución más poderosa. ¿Por qué esta percepción diferenciada entre el común de la población y aquellos que ostentan las mayores cuotas de poder en Chile? Los datos de las encuestas no entregan información concluyente al respecto, pero en función de las mesas de conversación realizadas con varios miembros de la elite, se puede plantear que este grupo considera que los medios de comunicación han adquirido un poder nunca visto. En parte, esto se debe a que los medios se rigen hoy según sus propios criterios de operación, de modo que las líneas editoriales difícilmente pueden ser administradas sólo en función de los designios de su dueño. El hecho de que los medios compitan por el interés y la fidelidad de audiencias que no pertenecen a la elite hace que el conjunto de los medios gane autonomía frente a ella. Esta realidad es vivida por muchos sujetos de poder como una causa de

preocupación, pues mina su tradicional capacidad para incidir fácilmente en la agenda pública.

**“...algo que a mí me tiene muy preocupado del presente, y que es el excesivo poder que ha tomado la prensa, donde lamentablemente no se vincula la prensa con los propietarios de los medios de difusión (...) Es un hecho que los periodistas manejan los medios”.**

(Abogado influyente en el medio político)

**“El mercado fue el que hizo tirarse a la piscina al canal (...) La competencia entre los medios de comunicación es lo que te explica que esos medios tengan un contenido más amplio...”.**

(Director de diario)

#### LOS MEDIOS: UN NUEVO ALIADO

Las percepciones anteriores se relacionan con un hecho objetivo: los medios han desplazado sus preferencias en términos de cuál es su público relevante. La vida cotidiana de las personas y la vida interna del propio mundo de los medios (como, la “farándula”), son focos de atención cada vez más importantes. Con esto, los medios ya no aparecen tanto como defensores ante la opinión pública de las instituciones y sus dirigentes. Al contrario: funcionan como aliados del público, y dirigen su atención a develar y criticar las prácticas de instituciones y dirigentes. Al mismo tiempo, funcionan como una fuente de entretención y consejo frente a los temas prácticos de la gente. Desde los matinales en televisión hasta las secciones de autoayuda o de finanzas personales en los diarios, pasando por el periodismo de investigación que ayuda a confirmar las sospechas sobre los poderosos, los medios pare-

CUADRO 52

**¿Cuáles de las siguientes instituciones tienen más poder del que deberían tener? (porcentaje)**

	<b>Más poder del que deberían tener</b>	<b>Menos poder del que deberían tener</b>	<b>Adecuado poder</b>	<b>NS – NR</b>
Los medios de comunicación (TV, radios, diarios)	55 (cuarto entre catorce)	23 (decimocuarto entre catorce)	19 (séptimo entre catorce)	3

Fuente: Encuesta Nacional PNUD, 2004.

cen estar convirtiéndose en un nuevo aliado de las personas sin poder.

Esta tendencia puede observarse en varios indicadores. En primer lugar, las personas afirman que, entre catorce instituciones, son los medios de comunicación (junto a las escuelas y las universidades) el lugar donde la opinión de las personas pesa más que antes. Esta opinión es especialmente importante entre los hombres jóvenes urbanos de clase media y con tendencia política de centro. Por otra parte, una institución básica de la democracia, como es el Congreso, es uno de los lugares donde, para los encuestados, la opinión de las personas pesa menos que antes.

En segundo lugar, los medios de comunicación aparecen como la institución que más ayuda a la gente a defenderse de los abusos de los poderosos. Este punto es de gran relevancia, ya que, como

se vio en la parte 3 de este Informe, uno de los grandes problemas de los chilenos frente al poder es que perciben en quienes lo ejercen un constante atropello a su dignidad, así como la humillación que provocan. El hecho de que los medios de comunicación sean vistos como la institución que más ayuda a enfrentar estos problemas refleja no sólo su capacidad para lograr una alianza efectiva con la ciudadanía, sino también que esa relación tiene un sentido político.

En tercer lugar, los líderes de los medios de comunicación aparecen tras los grandes empresarios (y antes que los líderes políticos y el alcalde) como los que más contribuyen a conducir el país hacia el futuro. Se corrobora la importancia que hoy tienen los medios de comunicación en la construcción de las agendas del país.

CUADRO 53

**De las siguientes organizaciones o instituciones, ¿dónde la opinión de las personas pesa más o menos que antes? (porcentaje)**

	La opinión de las personas pesa MÁS que antes	La opinión de las personas pesa MENOS que antes	Pesa igual que antes	NS-NR
En la Iglesia	47	36	13	4
En los lugares de trabajo	37	48	11	4
En la escuela, colegio o universidad	58	29	9	4
En los bancos y financieras	41	44	9	6
En los medios de comunicación	56	32	7	5
Entre los senadores y diputados	27	52	12	9
En los partidos políticos	31	49	11	9

Fuente: Encuesta Nacional PNUD, 2004.

CUADRO 54

**Existen casos en que las personas necesitan defenderse de situaciones de abuso, maltrato o arbitrariedad. En su opinión, ¿cuál de las siguientes instituciones ayuda a las personas a defenderse? (selección) (porcentaje)**

	Ayuda a las personas a defenderse	No ayuda a las personas a defenderse	NS-NR
Los medios de comunicación	78	20	2
El Gobierno	52	45	3
La Iglesia	68	28	4
Carabineros	71	27	2
Los partidos políticos	26	67	7
Los senadores y diputados	32	62	6

Fuente: Encuesta Nacional PNUD, 2004.

## ALIANZA ENTRE LOS MEDIOS Y LA CIUDADANÍA COMO MEDIACIÓN Y CONDUCCIÓN

Puede observarse una tendencia general a percibir a los medios como aliados de la población en asuntos de sus vidas cotidianas, sobre los que cumple un rol de protección y liderazgo. Esto podría indicar que ciertos grupos perciben que los medios asumen una función propia de la representación y conducción política. Es decir, no sólo cumplirían un papel en la definición del espacio y lenguaje de la política, sino que además serían actores en ella. Para avanzar en esta hipótesis se ha creado el indicador “Alianza con los Medios”, a partir de ocho variables que evalúan el grado en que una persona percibe a los medios como una ayuda frente a la sociedad, ya sea para entenderla, comunicarse con otros, defenderse de los abusos o influir sobre los líderes (Anexo 8).

Este índice revela que, en general, las personas perciben en un nivel medio y alto que los medios son un aliado para relacionarse con la sociedad. No hay diferencias significativas entre géneros, edades ni estratos socioeconómicos. Sus variaciones dependen más de las orientaciones culturales que de las características sociodemográficas.

En primer lugar, el sentimiento de estar en alianza con los medios se relaciona con una mejor evaluación de éstos en general. Quienes tienen un alto índice de alianza creen más que el resto de la población que la opinión de la gente pesa más

en los medios, que éstos han ganado poder, que no tienen un poder excesivo, que su cambio ha sido para mejor, etc. A su vez, quienes se sienten más apoyados por los medios frente a la sociedad valoran más su poder.

En segundo lugar, las personas que poseen un mayor índice de alianza también valoran la democracia más que el resto de la población.

Resulta sugerente el tipo particular de interés ciudadano y político de quienes manifiestan un alto índice de alianza con los medios. No entienden más que el resto de la población los debates políticos ni se interesan más en ellos. No participan más en organizaciones sociales ni están más interesados en realizar actividades de movilización; tampoco están más dispuestos que el resto a desempeñar funciones de dirigencia comunitaria o política. Es decir, no se trata de ciudadanos activamente democráticos ni con una vocación fuerte de participación en las formas tradicionales de actividad cívica.

Pero, por otro lado, son quienes más creen en la capacidad de los medios de comunicación para incidir en la esfera pública. Las personas que apuntan un mayor índice de alianza con los medios creen más que el resto en la capacidad fiscalizadora de éstos, en la eficacia del *rating*, en las cartas a los medios como modo de influir sobre los líderes, en los medios como defensores frente a los abusos, y en los líderes de los medios como conductores del país al futuro.

CUADRO 55

### Valoración de la democracia, según alianza con los medios (porcentaje)

¿Con cuál de las siguientes frases está usted más de acuerdo?	Alianza con los medios				Total
	Bajo	Medio bajo	Medio alto	Alto	
La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	44	49	51	57	50
En algunas circunstancias es mejor un gobierno autoritario que uno democrático	17	18	18	16	17
A la gente como uno le da lo mismo un gobierno democrático que uno autoritario	35	31	28	26	30
NS-NR	4	2	3	1	3
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Elaborado sobre la base de Encuesta Nacional PNUD, 2004.

El análisis de este índice sugiere la aparición de un “ciudadano mediático”; éste es más que un mero espectador de la representación de la política a través de los medios, pues cree participar en la instalación de agendas sobre las decisiones públicas, tan sólo delegando en los medios su interés y confianza. Este nuevo ciudadano mediático confía en que los medios representarán sus intereses mejor que nadie, especialmente su demanda de protección frente a los abusos de los poderosos. De esta manera, el ciudadano mediático no es indiferente ni pasivo: convierte activamente a los medios en líderes representativos, y delega en ellos su ciudadanía. Esta relación probablemente se refuerza por el papel que actualmente desempeña el mercado en la definición de los intereses de los medios. Aquellos que mejor satisfacen esta demanda de liderazgo probablemente son más demandados por este público, lo cual refuerza su perfilamiento en esa función.

El liderazgo de los medios constituido en esta relación es ambivalente en su significación para la democracia y el Desarrollo Humano. Podría tal vez hablarse de un “populismo mediático”, por el cual los medios no sólo generan un espacio de comunicación centrado en los intereses de protección y reconocimiento de la “plebe”, sino que también crean un mundo virtual para ella. En la mañana, el programa matinal acompaña a la madre en su quehacer doméstico; en la tarde, la hace partícipe de una inauguración del alcalde, y en la noche le explica los avatares de las guerras del Medio Oriente. Ante un planeta amenazante por su



globalización y complejidad, los medios cumplen mejor que la política la función de interpretar el mundo y permitir la participación en él. Además, generan campañas de ayuda directa, conectando a su público con las emociones del drama humano y mostrando soluciones concretas. Con ello sugieren de paso una suerte de desinterés e incapacidad de parte de algunas instituciones tradicionales, y proponen una personalización de las acciones públicas a través de los conductores de programas.

A pesar del vínculo que crean con la vida cotidiana de las personas, es muy escaso el grado de influencia que ellas tienen para representarles sus intereses. Sucede más bien que los medios recogen los intereses de la ciudadanía a través de diversas técnicas –encuestas, estudios de opinión, *rating*, etc.–, para luego aplicar esa información en sus

CUADRO 56  
Control de las autoridades según alianza con los medios (porcentaje)

Cree usted que los medios de comunicación controlan o fiscalizan adecuadamente la actividad de...?		Alianza con los medios			
		Bajo	Medio - bajo	Medio - alto	Alto
Las autoridades públicas	Sí	37	46	50	62
	No	56	52	47	36
	NS-NR	7	2	3	2
Los empresarios	Sí	28	31	41	46
	No	66	66	56	51
	NS-NR	6	3	3	3

Fuente: Elaborado sobre la base de Encuesta Nacional PNUD, 2004.



CUADRO 57

**Contribución de los líderes de los medios de comunicación a la conducción del país hacia el futuro, según alianza con los medios (porcentaje)**

¿Cuanto cree usted que contribuyen los líderes de los medios de comunicación al conducir el país hacia el futuro?	Alianza con los medios				Total
	Bajo	Medio - bajo	Medio - alto	Alto	
Mucho	23	26	36	49	33
Algo	40	44	45	40	42
Poco	23	20	14	9	17
Nada	12	9	3	1	7
No sabe	2	1	2	1	1
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Elaborado sobre la base de Encuesta Nacional PNUD, 2004.

estrategias para capturar audiencia. Este tipo de vínculo, que opera según intereses económicos, está lejos de propiciar la construcción de un genuino espacio de opinión pública. Una comunicación propiamente democrática no se logra sólo explicitando y escenificando problemas puntuales; también requiere de elementos que propicien la construcción de una voluntad general.

Se trata, entonces, de una relación entre medios y público que produce una suerte de subsistema político, en el cual conviven ciudadanos mediáticos y líderes populistas, una realidad y una agenda definidas por los medios, además de una representación de los conflictos, triunfos y derrotas que también ellos determinan. El copamiento de la política por parte de los medios podría significar entonces algo

más que la compulsión de la clase política por aparecer, y se trataría de una suerte de duplicación o reemplazo de la relación entre ciudadanía y sistema político, por su simulacro medial.

¿Empodera esta relación a la ciudadanía por la vía de su mejor representación? Como se ha visto, los medios son necesarios para una democracia sólida, y entregan herramientas simbólicas y prácticas para sus audiencias. Pero, al mismo tiempo, lo hacen al precio de asemejar lo público a una delegación populista, limitando las verdaderas capacidades ciudadanas. No basta con hacer encuestas ni medir el *rating* para tomar en cuenta la opinión de las personas. Se requiere movilizar una diversidad de pareceres y generar mecanismos que potencien la reflexividad del conjunto de la sociedad.



## UNA INVITACIÓN A CONVERSAR SOBRE EL PODER

Este Informe es una invitación a conversar sobre el poder, como un primer paso para hacerse cargo de él, situar sus particularidades históricas, confrontarlo con las exigencias del momento y las demandas de la ciudadanía, y pensar en las formas alternativas y más adecuadas de organizarlo. Pero no cualquier forma de debate sobre el poder sirve a los objetivos del Desarrollo Humano.

Desde la óptica de este Informe, el poder no se concibe como una lucha de suma cero, y por eso se abre a la pregunta por las formas de construirlo y extenderlo a todos. Esto permite debatir sobre el poder no como si fuese la expresión de un acto conspirativo, sino acentuando su dimensión como espacio de posibilidades para la acción. Ésta es una invitación a hablar del poder sin los pudores y temores que su mención normalmente evoca.

El presente Informe está centrado en la compleja constelación de factores que abre una brecha entre el “querer” y el “poder”. Esta brecha es analizada en relación con la capacidad de los individuos para concretar sus aspiraciones en sus vidas cotidianas, y también con la capacidad de la sociedad para actuar sobre sí misma. Se trata entonces de una mirada que se hace cargo del creciente proceso de individualización presente en la sociedad chilena, pero que pone esa voluntad de “ser” en el contexto de las relaciones que las personas establecen entre sí y con las estructuras donde se expresan las relaciones de poder. Al mismo tiempo, y reconociendo las tendencias actuales de modernización de los sistemas sociales, el Informe se hace cargo de la necesidad de ampliar el marco de reflexividad y acción pública, con el fin de superar una visión naturalizada del orden social (PNUD, 2004a).

## ¿POR QUÉ DISCUTIR HOY SOBRE EL PODER?

Chile tiene hoy una gran oportunidad para crecer en Desarrollo Humano. Para ello, se necesita que

todos sus habitantes dispongan de las capacidades requeridas para actuar en este nuevo entorno, pero también que se acreciente la capacidad de actuar colectivamente. Para seguir avanzando, Chile requiere hoy más poder, personal y colectivo.

El Informe muestra que esta aspiración se encuentra ampliamente difundida en el país. Las personas tienen ganas de ser más y de participar de un país que también lo sea. Quieren ser apoyadas en sus iniciativas, no invitadas a una fiesta organizada por otros. Quieren aliados para sus gestas, no benefactores. Quieren participar de la construcción de este país, y no ser espectadores de las decisiones de otros. Sin embargo, las personas sienten también que el entorno y el tipo de relaciones que se establecen entre ellas muchas veces inhiben esa posibilidad. De ahí que los estudios que apoyan el Informe hablen de una extendida conciencia de la necesidad de cambio en las relaciones y la cultura en torno al poder en Chile.

## ¿CUÁLES SON LOS HECHOS DEL PODER QUE IMPORTA DEBATIR?

El poder está presente cada vez que las personas se plantean fines que sólo pueden ser alcanzados junto a otros. Es en esos momentos que se requiere sacar a la luz las relaciones de poder y debatir su organización, con vistas a aumentar simultáneamente la libertad personal real de cada uno de los involucrados y el poder de la sociedad como conjunto. Un gesto básico del poder social es hacer de la sociedad un sujeto reflexivo de su poder, y no su objeto. Desde esta perspectiva, son innumerables los hechos del poder que importa debatir, pues allí radica el logro de una cultura democrática y la expresión de la riqueza de su espacio público. En este reducido espacio el Informe quiere referirse a aquellos ámbitos que los datos y el análisis han mostrado como prioritarios.

Chile vive un momento de oportunidades que se corresponde con una disposición subjetiva, en general, favorable: hay ganas de actuar para ser más

y mejor. Pero, como se ha mostrado, las oportunidades objetivas y las ganas subjetivas no se traducen espontánea ni automáticamente en realizaciones. Para ello se requieren capacidades. Aun cuando muchas de ellas radican en habilidades y recursos personales, todas las capacidades provienen, directa o indirectamente, de la forma de organización y distribución del poder en la sociedad. Éste es un primer punto que importa debatir: el poder está en el corazón de la posibilidad que tiene el país de aprovechar su oportunidad de desarrollo. **El poder no es un fenómeno ajeno a las capacidades de cada uno y de todos en conjunto para llevar adelante los proyectos.** Importa debatir sobre el poder, pero importa también la perspectiva desde la que se haga, pues el poder es capacidad de acción organizada socialmente.

Un segundo aspecto, relacionado con el anterior, también de la mayor importancia: una sociedad no será poderosa si cada uno de sus miembros no está dotado de capacidades de acción. Esto le da un nuevo significado, así como otra urgencia, a la reflexión sobre la igualdad. **La desigualdad es mucho más que el dispar acceso a objetos como salud, vivienda, dinero, educación: es la limitación de capacidades de acción como efecto de su distribución social.** La desigualdad restringe las posibilidades de soberanía y de construir uno mismo la propia vida. Si uno no dispone de libertad real para realizar su proyecto de vida difícilmente se interesará en la democracia, aquel espacio donde se defiende y realiza la soberanía personal, y se construyen socialmente las condiciones para acrecentarla. He ahí el vínculo entre impotencia personal y desafección hacia la democracia, una relación corrosiva que importa superar. No hay democracia fuerte sin una sociedad que sepa cómo distribuir igualitariamente su poder.

Un tercer ámbito en esta invitación al debate se refiere a los imaginarios prevalecientes sobre el poder y a las conversaciones cotidianas sobre él. Hoy el poder se instala como un tema cada vez más relevante. Desde la publicidad hasta las conversaciones entre padres e hijos lo aluden de modo explícito. Allí se refleja la conciencia de una creciente distancia



entre las orientaciones y deseos que cristalizan en grandes sectores de la población como efecto del cambio cultural, y aquello que se identifica como la forma tradicional y aun imperante de imaginar el poder. Se le identifica como una matriz que organiza las relaciones sociales verticalmente y en dos dimensiones: autoritarismo y sumisión. El abuso y su contrapartida, el resentimiento, completan subjetivamente esta matriz. La conversación sobre esta asintonía está en sus inicios, y la resistencia a ella no cede. No hay que temer a esta conversación, todavía sabiendo que las sombras del imaginario del poder no se disipan por el solo hecho de hablarlas. También es necesario fortalecer aquello que es el motor de cambio de los imaginarios: las experiencias reales de igualdad, la cooperación y el buen trato.

Las experiencias del poder se viven en el marco de instituciones concretas, las cuales no sólo proveen de reglas para las relaciones sociales sino que definen las capacidades de quienes actúan en su espacio. Desde la familia al Estado mismo, las instituciones no siempre son aliados que empoderen y confíen en la gente. Esto significa que el debate sobre las instituciones, además de contemplar su eficacia para cumplir fines específicos, debe referirse a la distribución de capacidades que implican. Las instituciones constituyen uno de los espacios privilegiados para que el aumento de la autonomía personal real y la capacidad de los sistemas para cumplir sus fines, cristalicen simultáneamente y en forma complementaria.

Con todo, en un contexto de cambio veloz y de creciente incertidumbre las instituciones no siempre bastan para regular la acción ni disponen de la capacidad de reacción que exigen los cambios. En ese contexto, la conducción social y el liderazgo se vuelven cada vez más importantes. Pero se requieren elites que trasciendan la simple administración de lo existente, y que incorporen el desarrollo de la sociedad como horizonte de su actuar. Los estudios muestran que este rol se ha vuelto problemático. Hay sectores de la elite dispuestos a asumir su papel, pero sienten que no disponen de las capacidades para ejercerlo. Hay otros que creen disponer de las capacidades, pero sostienen que esa función no les corresponde o no la desean. Éste es otro de los ámbitos que deben ser debatidos.

Junto a las instituciones y las elites, la sociedad civil es una de las expresiones más importantes del poder social. La capacidad reflexiva de la sociedad y la deliberación pública descansan en buena parte sobre su fortaleza. Ella es, además, fuente de legitimidad y control de las instituciones y liderazgos. De hecho, uno de los impulsos para el contrapeso de poder entre sistemas e instituciones, así como para el surgimiento de nuevos contenidos en los imaginarios, ha provenido siempre de la sociedad civil. Pero los antecedentes sugieren que las formas de institucionalización y la cultura de la sociedad civil chilena indican un límite a la expansión de su poder. Sin embargo, como se ha mostrado en este Informe, hay experiencias que señalan nuevos caminos. Con el fin de hacer posible un aprendizaje, se hacen necesarias una reflexión crítica sobre las actuales formas de la sociedad civil y una sistematización de aquellas que emergen.

La democracia es la forma básica de construcción de poder social y de su ejercicio, además es el espacio privilegiado para su representación. No hay acrecentamiento del poder social ni igualdad en su distribución o garantías a la autonomía personal real sin una democracia sólida. Persisten en Chile lastres institucionales y culturales que reducen la

capacidad democrática de la sociedad. Algunos se encuentran en proceso de remoción, y otros están pendientes. Pero, cualquiera sea el estado actual de la democracia chilena, los cambios culturales e institucionales que están ocurriendo a escala global le exigirán nuevas formas de construir su arraigo en la acción ciudadana.

Finalmente, debe procederse con realismo frente a los temas que importa debatir, especialmente respecto de una constatación: en la sociedad emergente la organización del poder será un hecho inevitablemente tenso. Como se ha demostrado en este Informe, **ya se observa una tensión creciente entre la demanda de autonomía y poder personales y la creciente autorreferencia y tecnocratización del poder de sistemas e instituciones.** Mientras las personas quieren ser sujetos de sus vidas, los sistemas les exigen adaptarse a decisiones tomadas cada vez más lejos de la deliberación pública. Por otra parte, la diferenciación y competencia entre sistemas e instituciones hace que sus respectivos poderes entren en tensión. Finalmente, las dinámicas de la globalización empujan a un cierto descentramiento de la base nacional de organización del poder, al mismo tiempo que se requiere de una mayor capacidad de acción de parte del Estado nacional.

Estas inevitables tensiones muestran que cualquier reflexión sobre el poder debe tomar en cuenta simultáneamente cuatro dinámicas, interrelacionadas: la demanda por autonomía y poder personal, la demanda por autonomía de los sistemas, la necesidad de una deliberación social que establezca una idea de los intereses comunes y de un poder colectivo capaz de darles vigencia en el ordenamiento de la sociedad nacional, y la integración supranacional de los poderes económico, político y cultural.

Se trata, sin duda, de una difícil composición, inédita hasta ahora: articular los proyectos biográficos con un “cuento” de país que sirva de base para las relaciones a nivel global, dotando a todo ello del poder suficiente para que se haga efectivo.

# APÉNDICE

## CHILE: EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO ENTRE 1990 Y 2003

El objetivo de este apéndice es entregar cifras actualizadas sobre la evolución del Índice de Desarrollo Humano especial para Chile según regiones. Se espera que estas cifras contribuyan al mejor conocimiento de las realidades regionales, y sirvan para la reflexión de académicos, estudiantes, decisores públicos, planificadores, comunicadores y todos aquellos interesados en los desafíos del Desarrollo Humano en Chile.

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) pretende medir el nivel medio de capacidades humanas presente en una sociedad. Su carácter normativo permite contrastar esos logros con una meta, y definir cuánto se ha avanzado hacia ella y cuánto falta por avanzar. Ciertamente, el IDH es sólo un intento de operacionalización del enfoque general del Desarrollo Humano, el cual representa una manera de mirar lo social que se centra en las personas como sujetos y beneficiarios privilegiados del proceso de desarrollo. El IDH operacionaliza los elementos más esenciales de dicho enfoque, pero ciertamente

no lo agota. Como se ha dicho, “el índice no es el concepto”; pretende contribuir al debate público antes que zanjarlo. Es una invitación a conversar y profundizar sobre la información que éste arroja. Podría decirse que es “la puerta de la casa”: nadie puede conocer verdaderamente la casa si sólo conoce la puerta; sin embargo, quien quiera conocer realmente la casa, lo más sensato es que ingrese a ella por la puerta (una explicación detallada del cálculo del IDH se expone en el anexo 9).

El IDH es también un índice diseñado para monitorear, preferentemente, procesos de largo plazo. Busca reflejar características estructurales del desarrollo de una sociedad, antes que situaciones coyunturales específicas. Por ello resulta pertinente calcular series temporales largas, como la que aquí se presenta. Esta mirada permite evaluar el avance del Desarrollo Humano en la última década, sopeando sus logros e identificando sus retrasos. En términos metodológicos, los logros de la década pueden evaluarse desde dos puntos de vista: por

GRÁFICO I  
CHILE: Aumento del IDH regional 1990 - 2003 <sup>1-2</sup>



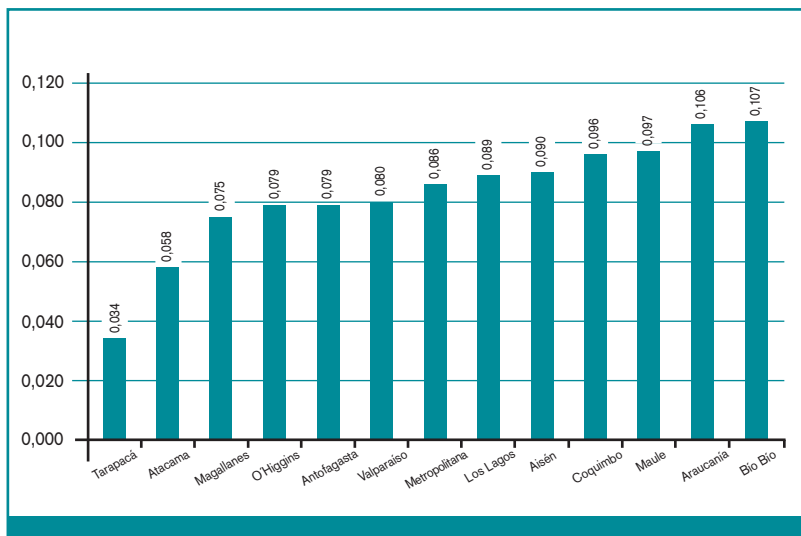
1: IDH especial para Chile, no comparable internacionalmente.

2: Las regiones se ordenan según su clasificación en el IDH 2003, valor representado en la parte superior de cada barra.

Fuente: Elaboración PNUD, 2004.

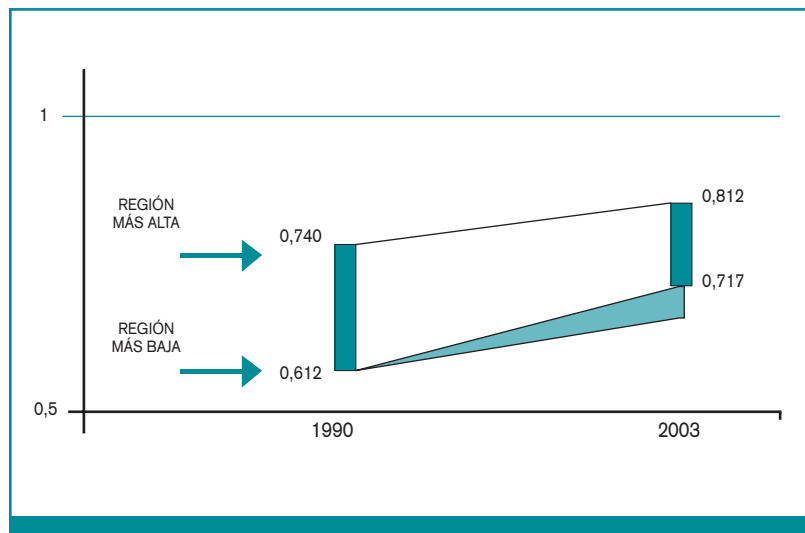
un lado, atendiendo al crecimiento del valor absoluto del IDH (lo que da cuenta de la dinámica del proceso) y, por otro, evaluar dicha dinámica en términos de su contribución al objetivo final, que es acercarse lo más posible a la meta ideal del Desarrollo Humano (estadísticamente representada por el valor 1). Esta segunda mirada toma en cuenta el hecho de que, a medida que se avanza, los desafíos se hacen más grandes y difíciles. En este apéndice, ambas miradas se complementan para aquilatar la importancia de lo logrado y evaluar la envergadura de lo que queda pendiente.

**GRÁFICO II**  
**Crecimiento del IDH regional 1990-2003. Diferencia valor absoluto**



Fuente: Elaboración PNUD, 2004.

**GRÁFICO III**  
**IDH regional\*: 1990 y 2003, la distancia entre la región de mayor y menor IDH**



\* Especial para Chile, no comparable internacionalmente.

Fuente: Elaboración PNUD, 2004.

En la presente versión del IDH especial para Chile se han utilizado datos provenientes de las encuestas CASEN 1990 y 2003, realizadas por el Ministerio de Planificación y Cooperación, así como datos proporcionados por el Departamento de Epidemiología del Ministerio de Salud. El IDH especial para Chile es una versión modificada de la metodología mundial. Se han agregado y sustituido variables para hacerlo más sensible a la realidad del desarrollo del país. De allí que las cifras que arroja no son comparables internacionalmente.

Los datos aquí entregados tampoco son comparables con otras cifras de IDH regionales entregadas en publicaciones previas (PNUD 1996; PNUD 1999; PNUD 2002; MIDEPLAN-PNUD 2000), debido a que se han introducido cambios en la forma de uso de algunos indicadores (específicamente, los años de vida potencial perdidos) y en las relaciones de precios internacionales usadas para ajustar las cifras de ingresos a patrones de comparación expresados en paridad del poder adquisitivo (PPA). Estos cambios no representan ninguna alteración de fondo en la lógica conceptual ni en la estructura metodológica del IDH. Además, siempre será posible realizar nuevas modificaciones a las variables usadas para calcular el IDH, como una manera de recoger las opiniones y sugerencias de los usuarios actuales y potenciales de este instrumento.

## PANORAMA GENERAL

En los últimos trece años, el IDH especial para Chile se incrementó desde un 0,694 en 1990 a un 0,773 en 2003. Ello significó que el país redujera en un 26% la distancia que lo separa del ideal propuesto como pleno Desarrollo Humano. En el mismo periodo, todas las regiones del país aumentaron su nivel de Desarrollo Humano de manera considerable (ver gráfico I).

Si se mide la variación del valor absoluto del IDH, es la Región del Bío Bío la que más ha incrementado su nivel de logro durante la década (redujo en un 29% su brecha respecto de la meta ideal). Araucanía, Maule y Coquimbo son otras de las regiones que muestran los mayores avances (ver gráfico II y tabla 1). Todas ellas presentaban en 1990 valores IDH comparativamente más bajos

TABLA 1

**Clasificación IDH 1990-2003 y reducción de la distancia a la meta ideal**

	<b>Clasificación IDH 1990</b>	<b>Clasificación IDH 2003</b>	<b>% Reducción de la distancia a la meta ideal de IDH 1990-2003</b>
Tarapacá	1	4	13,2%
Antofagasta	5	3	26,0%
Atacama	4	6	19,9%
Coquimbo	7	7	28,7%
Valparaíso	6	5	25,7%
O'Higgins	8	9	23,0%
Maule	12	12	25,7%
Bío Bío	11	10	28,7%
Araucanía	13	13	27,2%
Los Lagos	10	11	24,3%
Aisén	9	8	25,9%
Magallanes	3	2	26,2%
Metropolitana	2	1	31,3%
Chile			26,0%

Fuente: Elaboración PNUD, 2004.

que el resto. Este hecho explica en parte el que la inequidad interregional del Desarrollo Humano en Chile se haya reducido de manera importante (26% en trece años; ver gráfico III).

En este panorama general destacan también las regiones de Tarapacá y Atacama como aquellas cuyo incremento de IDH muestra un menor nivel de logro durante el periodo analizado. Si bien exhiben un avance importante, se encuentran por debajo del promedio nacional (13,2% y 19,9%, respectivamente), en cuanto a la reducción de su brecha de IDH.

## PANORAMA SEGÚN DIMENSIONES

Al desagregar el IDH según las dimensiones y variables que lo componen, puede tenerse una idea más detallada acerca de la naturaleza de los cambios producidos en la última década (ver tabla 2).

### Dimensión salud

Entre los años 1990 y 1992, en Chile se perdían en promedio 111 años por cada mil habitantes, a causa de muertes prematuras. En el período 2000-2002 la pérdida se redujo a 80 años por cada mil habitantes. Esta significativa tendencia se repite en

todas las regiones, siendo las regiones de Bío Bío y la Araucanía las que muestran mayores avances en esta materia.

Se aprecia también una importante reducción de las desigualdades interregionales. Mientras en el periodo 1990-1992 la región con más daño perdía en promedio 44 años más que la de menor daño, en 2000-2002 esa diferencia disminuyó a 29 años.

### Dimensión educación

Esta dimensión presenta resultados bastante homogéneos entre regiones. Para el año 2003, el alfabetismo de los mayores de 24 años muestra importantes niveles de logro en todas las regiones, observándose sólo en la región de la Araucanía un porcentaje levemente inferior al 90%. En materia de escolaridad media, también se observan para ese mismo año niveles altos de logro (9,8 años a nivel país, en los mayores de 24 años), aunque ciertamente todavía se está lejos de los 15 años propuestos como meta ideal. Entre las regiones más rezagadas se encuentran O'Higgins, Maule, Araucanía, Los Lagos y Aisén, con medias en torno a los ocho años de estudio.

Los indicadores apuntan más bien a las



capacidades actuales de aquellas personas que ya han salido del sistema educativo. Por ello, esta dimensión del Índice se complementa con una mirada hacia aquellos que aún se están formando, y es allí donde se observan avances notables. En Chile, la cobertura de educación preescolar aumentó en los últimos trece años desde un 21% a un 35%. Lo

mismo se observa en educación media (de un 80% a un 93%) y especialmente en educación superior, donde la cobertura más que se duplicó, pasando desde un 15% en 1990 a un 37% en 2003.

### Dimensión ingresos

Entre 1990 y 2003, todas las regiones aumentaron de manera considerable su nivel de ingreso

TABLA 2  
Chile: Índice de Desarrollo Humano Regional. Evolución 1990 - 2003

		Años de Vida Potencial Perdidos (AVPP) por mil hab.(1)	Alfabetismo mayores de 24 años% (2)	Años de escolaridad media mayores de 24 años (2)	Tasa bruta de matriculación (2)	Promedio ingreso per cápita por hogar pesos año 2003 (2)	% Personas en situación de pobreza (2)	Coefficiente de Gini (3)	Índice dimensión salud	Índice dimensión educación	Índice dimensión ingreso	IDH Regional
Tarapacá	1990	94	97,2	9,6	72,4	\$116.127	28	0,55	0,812	0,827	0,582	0,740
	2003	85	98,0	10,7	78,3	\$129.249	19	0,50	0,845	0,864	0,615	0,775
Antofagasta	1990	117	97,0	9,4	69,2	\$105.510	34	0,53	0,719	0,814	0,560	0,698
	2003	89	99,2	10,8	76,5	\$137.349	11	0,45	0,827	0,866	0,636	0,776
Atacama	1990	96	93,2	8,4	66,4	\$101.699	34	0,55	0,804	0,773	0,553	0,710
	2003	68	95,6	9,2	75,9	\$103.139	24	0,47	0,910	0,821	0,572	0,768
Coquimbo	1990	103	91,1	7,9	64,7	\$68.285	45	0,54	0,774	0,749	0,473	0,665
	2003	74	94,0	9,1	75,3	\$115.291	22	0,56	0,885	0,810	0,588	0,761
Valparaíso	1990	106	95,8	8,8	69,5	\$80.450	43	0,55	0,764	0,799	0,503	0,689
	2003	79	96,6	10,1	77,9	\$112.223	19	0,47	0,868	0,846	0,592	0,769
O'Higgins	1990	108	90,0	7,4	63,9	\$69.875	41	0,52	0,756	0,733	0,483	0,658
	2003	85	91,8	8,6	74,4	\$101.769	19	0,47	0,845	0,788	0,576	0,736
Maule	1990	125	84,2	6,8	60,5	\$79.709	43	0,61	0,687	0,686	0,498	0,624
	2003	88	90,5	8,0	73,5	\$97.575	23	0,53	0,830	0,771	0,561	0,720
Bío Bío	1990	131	89,9	7,7	65,3	\$73.128	48	0,58	0,664	0,741	0,478	0,628
	2003	87	92,2	9,1	75,6	\$104.354	28	0,55	0,837	0,802	0,565	0,735
Araucanía	1990	138	87,7	7,2	61,4	\$74.292	45	0,60	0,638	0,713	0,484	0,612
	2003	91	88,5	8,4	77,9	\$99.396	29	0,58	0,821	0,777	0,554	0,717
Los Lagos	1990	132	90,6	7,2	60,3	\$84.614	40	0,61	0,661	0,723	0,512	0,632
	2003	97	93,2	8,4	73,8	\$107.269	22	0,54	0,797	0,790	0,578	0,721
Aisén	1990	122	89,5	7,3	62,2	\$87.382	31	0,52	0,699	0,724	0,533	0,652
	2003	96	92,2	8,5	75,9	\$144.271	14	0,54	0,800	0,792	0,635	0,742
Magallanes	1990	103	96,3	8,4	68,3	\$107.216	30	0,54	0,777	0,793	0,568	0,712
	2003	87	98,3	9,8	78,9	\$183.871	12	0,54	0,834	0,852	0,678	0,788
Metropolitana	1990	98	96,7	9,6	69,9	\$110.129	33	0,57	0,794	0,818	0,567	0,726
	2003	72	97,2	10,8	78,1	\$193.199	14	0,58	0,894	0,861	0,682	0,812
País	1990	111	93,4	8,6	63,9	\$92.391	39	0,58	0,744	0,810	0,529	0,694
	2003	80	95,0	9,8	76,8	\$143.705	19	0,57	0,862	0,831	0,628	0,773

Fuentes: (1) Departamento de Epidemiología, Ministerio de Salud, datos promedio 1990-1992 y 2000-2002.

(2) CASEN 1990-2003 (datos preliminares).

(3) División Social, MIDEPLAN.

per cápita por hogar. El mayor aumento se observa en la región Metropolitana, con el incremento de un 75% de este indicador. A mayor distancia, pero también con buenos desempeños, aparecen las regiones de Magallanes, Aisén y Coquimbo, con incrementos superiores al 65%. Llama la atención el caso de Atacama, el único cuyo promedio de ingresos per cápita por hogar se mantiene prácticamente igual entre 1990 y 2003.

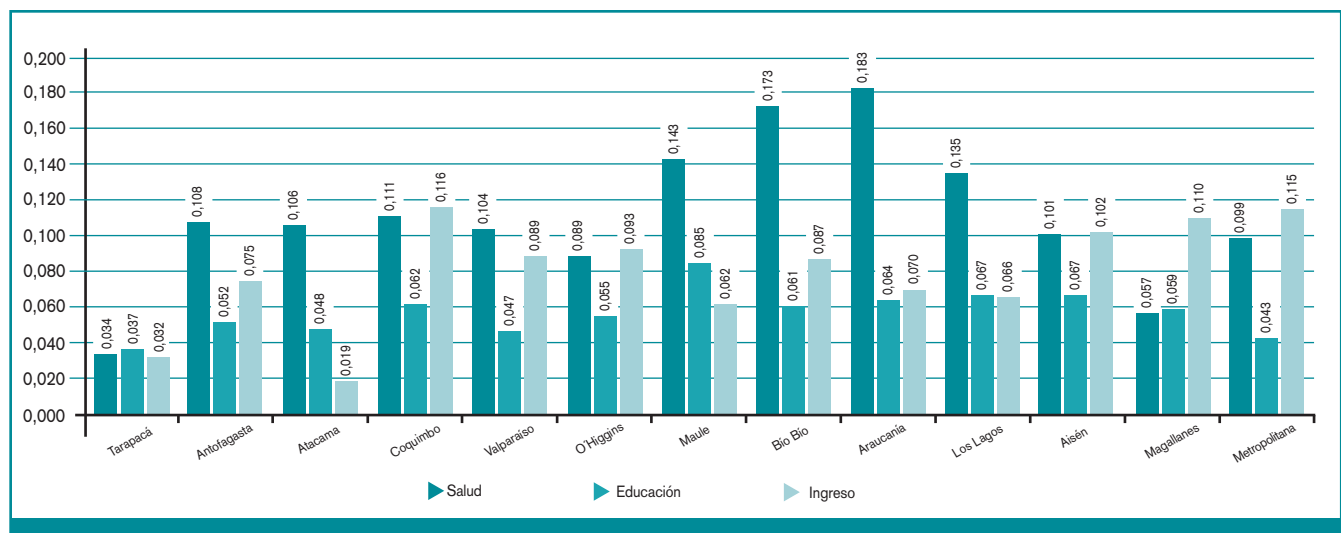
Por otra parte, la desigualdad en la distribución del ingreso se mantuvo, en general, alta y estable en estos trece años (coeficiente de GINI 0.57 para 2003). Se aprecian cuatro regiones donde la mejora de la distribución del ingreso es mayor que en el resto: Antofagasta, Atacama, Valparaíso y Maule.

La situación de la pobreza a nivel nacional y regional muestra mejoras muy importantes en los trece años analizados. Efectivamente, a nivel nacional se pasa de un 39% de personas viviendo en situación de pobreza en 1990 a un 19% en 2003. Todas las regiones participan de esa misma tendencia, aunque con diferente velocidad. En los extremos se aprecia que mientras seis regiones disminuyen este indicador por sobre

los 20 puntos porcentuales, otras dos (Atacama y Tarapacá) lo hacen sólo en 10 puntos porcentuales.

Una conclusión muy importante del análisis pormenorizado de las dimensiones y variables del IDH es que **las regiones tienen perfiles diferenciados en materia de Desarrollo Humano**. El valor final del IDH ofrece sólo una primera guía respecto del nivel general de logros de una región, y debe por cierto complementarse con las diversas realidades que existen en su interior. En otras palabras, a un mismo nivel general de logro en Desarrollo Humano pueden corresponder perfiles internamente diferentes en cuanto a los desafíos que cada región debe enfrentar. El gráfico IV reafirma esta conclusión, analizando la evolución por regiones de cada una de las dimensiones del IDH entre 1990 y 2003. Allí se aprecia que no todas las regiones han seguido una trayectoria similar en la evolución de su Desarrollo Humano. El reconocimiento de estas particularidades debiera orientar el diseño y aplicación de políticas públicas y de estrategias regionales de Desarrollo Humano. El disponer de indicadores estadísticos que ayuden a identificarlas es un primer insumo para ello.

GRÁFICO IV  
IDH Regional 1990-2003, crecimiento según dimensiones (variaciones valores absolutos)



Fuente: Elaboración PNUD, 2004.

## ANEXO I

### Estudio exploratorio de la conversación sobre acción y poder en la intersubjetividad chilena, mediante grupos de discusión

La nociones de acción y poder se articulan en el concepto de proyecto. Proyectarse es una apuesta entre múltiples futuros, en la que el sujeto se reconoce como un actor que no sólo quiere, sino que también puede. Por eso, hablar sobre proyectos permite saber cómo las personas se posicionan frente a la acción y el poder. La hipótesis preliminar de esta investigación plantea que el habla sobre los proyectos gira más bien en torno a cuánto y cómo realizarlos, y no sobre las relaciones sociales subsyacentes en toda acción social.

Para comprobar esta tesis, se llevó a cabo un estudio exploratorio de carácter cualitativo, con el fin de averiguar el modo en que distintos grupos de la población hablaban sobre acción y poder en relación al tema de los proyectos. El objeto de análisis fueron conversaciones entre personas desconocidas entre sí, aunque con ciertas características comunes; convocadas a hablar sobre cómo se logra que los proyectos prosperen.

Dado el carácter exploratorio de la investigación, se recurrió a la técnica de los “grupos de discusión” (Ibáñez, 1985), cuya ventaja radica en que abre tópicos de conversación, y no sólo delimita el marco general dentro del cual gira el habla sobre lo que se investiga. Así es posible saber cómo distintos grupos de la sociedad observan y viven un mismo fenómeno. La moderación evita interrupciones y orienta sobre los límites en que la conversación debe encuadrarse.

La siguiente proposición abrió la dinámica grupal: “Recuerden algún proyecto que se plantearon la semana pasada, y que lograron realizar. Puede ser algún proyecto en la familia, con los amigos, en el lugar de trabajo o en otra parte. ¿Cómo lograron realizarlo? ¿Cómo se hace para que los proyectos prosperen?”. Se busca con esto que los sujetos reconozcan las similitudes y diferencias en los pensamientos sobre el tema de los proyectos. El

moderador introdujo luego una segunda variante a trabajar: “¿Cómo influyen los demás en que los proyectos funcionen? ¿Cómo debe trabajarse para lograr algo en común?”. Por último, se amplió la conversación a los proyectos colectivos: “¿Qué pasa con los proyectos a mayor escala? ¿Qué hace que algunos grandes proyectos funcionen?”.

La muestra se constituyó a partir de una lógica estructural. Se agruparon sujetos con similares estilos de vida, para que así ellos mismos se reconocieran como pares y, por lo tanto, definieran una mirada común sobre el objeto de conversación. Según estos criterios resultó pertinente la realización de cuatro grupos:

- Grupo mixto de personas de entre 18 y 50 años, pertenecientes al grupo socioeconómico bajo y al mundo urbano, y que viven en condiciones de pobreza.
- Grupo mixto de personas de entre 18 y 50 años, pertenecientes al grupo socioeconómico bajo y al mundo urbano, pero que no viven en condiciones de pobreza.
- Grupo mixto de personas de entre 18 y 50 años, pertenecientes al grupo socioeconómico medio y al mundo urbano.
- Grupo mixto de personas de entre 18 y 50 años, pertenecientes al grupo socioeconómico alto y al mundo urbano.

Las reuniones se realizaron en lugares especialmente acondicionados, respetando el entorno social de los participantes. Cada sesión fue grabada y transcrita. Además del moderador, en cada sesión participaron dos o tres observadores tras un espejo. Los resultados fueron analizados por un equipo de tres profesionales, y luego debatidos con el equipo que elaboró el presente Informe. El estudio se realizó en Santiago, entre mayo y julio de 2003.

## ANEXO 2

### Estudio exploratorio de la conversación sobre los significados del poder en las relaciones sociales, mediante grupos de discusión

A diferencia del estudio cualitativo anterior en el que se analizaba la relación de un actor con sus posibilidades de intervención y logro, en esta ocasión el poder describe una relación entre dos actores. En su acepción formal, el poder “relacional” articula una estructura de valores relativos en la que ambos términos quedan situados en su diferencial respecto al otro. Tal diferencial puede desplegarse en una línea vertical (como jerarquía) y una horizontal (como paridad).

En la acepción clásica, Max Weber propone dos consideraciones para entender el poder: en su carácter inmediato, se refiere a la capacidad de un actor para imponerle a otro su voluntad; mientras que el carácter mediato (o psicológico) alude a la expectativa de un actor de que otro obedezca un mandato suyo. En esta segunda acepción, el poder está entendido desde la perspectiva del dominio y su legitimidad, en sus tipos ideales tradicionales (carismático o legal-racional). Weber propone un entendimiento de las asociaciones y organizaciones, en que la horizontalidad comunitaria se estructura jerárquicamente —en una línea de mando—, y se especifica respecto a sus contenidos y formas de ejercicio.

Para conocer las conversaciones de las personas sobre estos temas, se llevó a cabo un estudio exploratorio de carácter cualitativo, en el que interesaba averiguar cómo hablaban distintos grupos de la población sobre los significados del poder en las relaciones sociales. Nuevamente, el objeto de análisis fueron conversaciones entre personas desconocidas entre sí, pero con ciertas características comunes; y se recurrió también a la técnica de los “grupos de discusión” (Ibáñez, 1985). El rol del moderador es secundario, pues lo que interesa es que el habla fluya libremente y permita detectar si los distintos grupos muestreados reflejan visiones particulares sobre el fenómeno que interesa investigar.

La conversación asumió dos líneas básicas. La primera, orientada a centrar el habla en las

experiencias vividas del poder en las relaciones sociales (significaciones del poder “vivenciado”). En segundo lugar, se buscaba desplegar el habla en ámbitos sociales cotidianos y diversos; tales como el trabajo, la familia, la ciudad y los servicios básicos, entre otros.

Los grupos de discusión plantean como tema crítico en la construcción de su muestra el problema de la “homogeneidad” respecto al poder social, en particular en lo que regula los derechos al habla. Siendo el tema la cuestión del poder, la muestra es particularmente incidente respecto al objeto, así como problemática resulta su representatividad.

La distinción básica en cuatro categorías sociales (clases alta, media, baja y de extrema pobreza) distingue cuatro posiciones homogéneas entre sí en una jerarquía social, pero sólo respecto a ejes generales. Por ello, esta vez resultó necesario introducir en el proceso de muestreo una segunda línea de diferenciación: el género. Esta lógica de muestreo estructural hizo que, en definitiva, se llevaran a cabo los siguientes seis grupos de discusión:

- Grupo mixto de personas de entre 18 y 50 años, pertenecientes al grupo socioeconómico bajo, al mundo urbano, y que viven en condiciones de pobreza.
- Grupo mixto de personas de entre 18 y 50 años, pertenecientes al grupo socioeconómico bajo, al mundo urbano, y que no viven en condiciones de pobreza.
- Grupo mixto de personas de entre 18 y 50 años, pertenecientes al grupo socioeconómico medio y al mundo urbano.
- Grupo mixto de personas de entre 18 y 50 años, pertenecientes al grupo socioeconómico alto y al mundo urbano.
- Grupo de hombres de entre 18 y 50 años, pertenecientes al grupo socioeconómico medio y al mundo urbano.

- Grupo de mujeres de entre 18 y 50 años, pertenecientes al grupo socioeconómico medio y al mundo urbano.

Todas las sesiones de discusión se efectuaron en lugares acordes al marco simbólico y social de los participantes. Se contó siempre con un moderador

y con observadores externos situados en salas con espejo. Las conversaciones fueron grabadas y luego transcritas, generando así un material empírico que dio origen a un informe de análisis que luego fue debatido y estudiado por el equipo que elaboró el presente Informe. El estudio se realizó en Santiago, entre mayo y julio de 2004.

## ANEXO 3

### Estudio cualitativo exploratorio de la conversación de la elite sobre el poder en la sociedad chilena

En la medida que este Informe se concentra en el tema del poder, resulta particularmente relevante investigar la visión de aquel conjunto de personas que ejerce las mayores cuotas de influencia dentro de la sociedad. Por ello, se llevó a cabo un estudio cualitativo, de carácter exploratorio, entre miembros de la elite chilena. El objetivo era sondear las diferentes visiones que coexisten dentro suyo ante el fenómeno del poder.

Cabe advertir sobre la heterodoxia de la metodología utilizada. La serie de mesas de conversación organizada fue una suerte de combinatoria entre el grupo de discusión y la entrevista en profundidad. El número de invitados fue siempre bajo (a veces, hasta un solo participante), y la moderación estuvo a cargo de más de una persona (siempre con una de ellas asumiendo el rol protagonista). La idea básica era recrear una conversación libre, y para ello existieron dos estrategias. En un primer momento, se realizó una serie de mesas de conversación con una pauta absolutamente flexible; es decir, los temas se fueron tocando en función de los giros que iba tomando el diálogo. Esta opción metodológica resultó fructífera para abrir un campo de análisis, pero dificultó la comparación de la diversidad de diálogos registrada. Por ello, se efectuó luego una segunda serie de mesas de conversación, en la que una misma pauta de moderación demarcó los límites del debate. Así se logró comparar los discursos, supliendo la falencia de la primera serie, y de paso cumplir también con la premisa básica de la investigación social: la

subjetividad de los hablantes queda restringida a un objeto de análisis definido previamente. La pauta de moderación utilizada en esta segunda serie de mesas de conversación tocó los siguientes puntos:

- a) Al comenzar se explicó que las conversaciones serían grabadas, pues servirían como material para el próximo Informe sobre Desarrollo Humano; que las citas que se extrajeran no identificarían a personas (para asegurar la libertad al momento de hablar) y que el Informe parte del supuesto de que hoy existe en el país una serie de nuevas capacidades que permite un salto en el desarrollo. La gente tiene ganas de que esto suceda, pero la frustra lo difícil que es pasar del querer al poder. ¿Cómo hacer para que la sociedad en su conjunto tenga más poder?
- b) En las conversaciones sostenidas con varios miembros de la elite chilena, parecen compararse dos sensaciones: ausencia de prioridades y traba en el ejercicio del poder. ¿Qué opina(n) usted(es) al respecto?
- c) Algunos miembros de la elite que han participado de estas conversaciones han señalado distintos ámbitos en los que existe mayor capacidad de acción. ¿Dónde cree(n) usted(es) que está el poder en Chile? ¿Quiénes tienen poder, y de qué tipo de poder se trata?
- d) Uno de los supuestos básicos del Desarrollo Humano es que la sociedad necesita capacidad de acción para poder cumplir sus proyectos. Visto

así, ¿qué poder y cuánto poder le corresponde tener a la sociedad?

- e) De alguna manera, cada una de las personas que ha asistido a estas conversaciones fue seleccionada porque cuenta con importantes cuotas de poder. A su juicio, ¿para qué sirve tener poder? ¿Cuál es la responsabilidad que se tiene por el hecho de contar con poder?
- f) Un tema que hoy resulta desafiante para la elite chilena es el de la globalización ¿Qué opina(n) usted(es) al respecto? ¿Cómo se relaciona la globalización con el tema del poder?

Como acotación a los límites de esta metodología, resulta necesario señalar que, al igual que en el grupo de discusión, estas mesas de conversación trabajaron bajo el principio de retiro de autoridad, cuestión que en este tipo de instrumento no se logra del todo. La experticia de los hablantes dificulta que se olvide que se está reflexionando en voz alta, pero también que se le está hablando a alguien. Cuando el sujeto tiene conciencia de su habla, inevitablemente reflexiona sobre lo que va a decir. Se trata de un resguardo ante las opiniones que se vierten, lo que quizás sea un principio constitutivo de cualquier sujeto con capacidad rectora. Lo singular de un actor social es la práctica de la influencia y, por lo tanto, al hablarle a un otro se utilizan aquellos argumentos que justifican la continuidad del propio accionar. Dado que los miembros de la elite son sujetos plenamente reflexivos –no sólo tienen un saber privilegiado, sino que también quieren incidir sobre aquello que saben–, resulta lógico que sus conversaciones sean un ejercicio de autolegitimación.

Aun así, ésta fue una limitación que, en general, operó de forma soterrada. La conversación de la elite parece fluir sin grandes problemas cuando se habla sobre el poder de sus pares o de la sociedad. El punto crítico radica en el habla sobre el propio poder. Seguramente, esto se deba a que en nuestra lengua se asocia el vocablo ‘poder’ a la capacidad de intervenir sobre la autonomía de otro. Como esto implica una continua tensión entre poder y libertad, la pregunta por la legitimidad se torna decisiva. Asumirse ante otro como poderoso equivale

a abrir la oportunidad para que se consulte por el origen y la justificación de dicho poder. Por tanto, ante la pregunta por el poder propio los hablantes de elite suelen plantear bien una fuga, bien un giro conceptual. En el primer caso –la fuga–, el sujeto de elite asume la ausencia de poder, y así elude el problema de la legitimidad. En el segundo caso –el giro conceptual–, el sujeto de elite resalta la dimensión constructiva del poder; esto es, la realización de acciones y la posibilidad de modalizarlas temporalmente. Es justamente de esta manera cómo el sujeto evita abrir un campo de conversación en torno a la legitimidad del poder, y lo enfoca más bien en una filosofía de la acción.

La limitación a la que se hace referencia no resulta crítica para lo que se espera de este material. Primero, porque la fuga de los hablantes no siempre es total y, por tanto, es posible recuperar algunos enunciados sobre el poder propio. Segundo, porque el giro conceptual que a veces efectúa la elite engarza con la definición que en este Informe se desarrolla sobre el concepto de poder. Se trasciende así la dimensión diabólica del poder, y a cambio se recurre a su dimensión de potencia: ocupar las capacidades para llevarlas a la acción.

Por último, respecto al muestreo utilizado para este estudio se recurrió a una lógica estructural, que define a priori cuáles son los campos de diferenciación al interior de la elite chilena del habla del poder. Una vez definido este marco, se estima la cantidad de mesas de conversación necesarias para registrar la diversidad de voces dentro de la elite respecto al fenómeno del poder. La selección de los sujetos para las mesas de conversación se estableció en función de dos criterios: ámbitos de acción con poder real, y personas dentro de dichos ámbitos que efectivamente ejerzan sus capacidades. La ventaja de este tipo de muestra es que recupera la voz de los sujetos en su vinculación con otros. Partiendo del supuesto de que la elite puede ser entendida como una estructura de relaciones más o menos homogénea, interesa por tanto contar con una suficiente diversidad de representantes para cubrir la variedad del colectivo en cuestión. Como en todo muestreo estructural utilizado para instrumentos cualitativos que trabajan con el habla

como insumo, la prueba de fiabilidad radica en el principio de saturación.

La muestra contempló varios individuos de la elite chilena provenientes de diversos ámbitos de acción: economía, sociedad civil, medios de

comunicación, organizaciones estatales, Parlamento, partidos políticos, Iglesia, asesorías estratégicas, mundo intelectual, etc. En total se realizaron 25 mesas de conversación, en las que participaron 64 miembros de la elite chilena.

## ANEXO 4

### Ficha técnica de la Encuesta de Opinión Pública PNUD, 2004

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) suscribió un contrato con la empresa Statcom Estadísticos Consultores, para que ésta llevase a cabo el diseño de una muestra y el trabajo de campo de una encuesta de opinión pública de cobertura nacional. El instrumento aplicado fue elaborado por el PNUD con la asesoría de esa misma empresa. El trabajo de campo se realizó entre el 27 de marzo y el 3 de mayo de 2004. Los cuestionarios se aplicaron mediante entrevistas cara a cara, en el domicilio de los encuestados.

La empresa Feedback supervisó externamente el desarrollo del trabajo de campo, tanto en terreno como en oficina.

#### Características del diseño muestral:

Universo del estudio: habitantes de Chile, de 18 años o más.

Marco muestral: población de 18 años o más, residente en áreas urbanas y rurales de las comunas de las trece Regiones de Chile (se excluyen Isla de Pascua y Antártica), según censo 2002.

CUADRO 1a

Macrozonas	n	error
Norte (Regiones I a IV)	275	6,5%
Centro (Regiones V, VI y RM)	1.129	3,2%
Sur (Regiones VII a XII)	400	5,4%
Total	1.804	2,5%

CUADRO 1b

Zona	n	error
Urbana	1.564	2,7%
Rural	240	6,9%
Total	1.804	2,5%

CUADRO 1c

Ciudades	n	error
Gran Santiago urbano	859	3,7%
Regiones y resto RM urbana	705	4,0%
Total	1.564	2,5%

Tamaño muestral: con el fin de asegurar tamaños de muestra suficientes en ciertas zonas del país que permitieran inferir estadísticamente con errores muestrales máximos, se realizó una asignación de tamaños muestrales proporcionales por agrupación de Regiones. Al interior de cada grupo, se distribuyó el tamaño en muestras urbanas y rurales proporcionales a los valores poblacionales de las regiones que las componen.

El tamaño muestral final fue de 1.804 casos. Esto significó seleccionar 360 UMP (cuyo error muestral máximo es de 2,5%, considerando varianza máxima), un nivel de confianza del 95% y un efecto del diseño estimado de 1.2 (deff: representa el incremento de la varianza de la estimación, basado en un diseño muestral diferente al muestreo aleatorio simple, que es el tipo de muestreo más básico, pues se seleccionan los individuos que serán consultados directamente desde el universo, sin que existan etapas en la selección).

Los tamaños de muestra de cada una de las agrupaciones de interés y el error muestral máximo se incluyen en los cuadros 1a, 1b y 1c.

Tipo de muestreo: el diseño muestral utilizado corresponde a uno estratificado según región y zona (urbana/rural), por conglomerados en tres etapas, cada uno definido de la siguiente forma:

Unidad de Muestreo Primaria (UMP): manzana (según definición INE, corresponde a un conglomerado de viviendas en zonas urbanas).

Unidad de Muestreo Secundaria (UMS): hogar (según definición INE, un grupo de personas que habita la misma vivienda, y que cocinan juntas).

Unidad de Muestreo Terciaria (UMT): persona de 18 años y más.

La distribución de la muestra, según las unidades de muestreo, se detalla en el cuadro 2.

CUADRO 2

Región	Urbana		Rural		Total		Muestra efectiva
	UMP	UMS/UMT	UMP	UMS/UMT	UMP	UMS/UMT	UMS/UMT
Tarapacá	13	65	1	5	14	70	70
Antofagasta	15	75	0	0	15	75	75
Atacama	7	35	1	5	8	40	40
Coquimbo	15	75	3	15	18	90	90
<b>Subtotal norte</b>	<b>50</b>	<b>250</b>	<b>5</b>	<b>25</b>	<b>55</b>	<b>275</b>	<b>275</b>
Valparaíso	27	135	3	15	30	150	150
Libertador B. O'Higgins	9	45	6	30	15	75	75
Metropolitana (sólo Gran Stgo.)	171	855	0	0	171	855	859
Metropolitana (excluye Gran Stgo.)	5	25	4	20	9	45	45
<b>Subtotal centro</b>	<b>212</b>	<b>1.060</b>	<b>13</b>	<b>65</b>	<b>225</b>	<b>1.125</b>	<b>1.129</b>
Maule	8	40	7	35	15	75	75
Bío Bío	21	105	8	40	29	145	145
Araucanía	8	40	7	35	15	75	75
Los Lagos	10	50	8	40	18	90	90
Aisén	1	5	0	0	1	5	5
Magallanes	2	10	0	0	2	10	10
<b>Subtotal sur</b>	<b>50</b>	<b>250</b>	<b>30</b>	<b>150</b>	<b>80</b>	<b>400</b>	<b>400</b>
<b>País</b>	<b>312</b>	<b>1.560</b>	<b>48</b>	<b>240</b>	<b>360</b>	<b>1.800</b>	<b>1.804</b>



En cada Región, las UMP fueron escogidas en cada uno de los estratos de manera proporcional a su tamaño (ppt). Esto garantizaba que las UMP de mayor tamaño (aquellas que concentran más población) tuvieran mayor probabilidad de ser escogidas. La selección se realizó mediante un sistema computacional diseñado especialmente para estos efectos, garantizando así la aleatoriedad del proceso.

En cada UMP se escogieron cinco hogares (número que se ha comprobado proporciona buenos resultados operacionales y estadísticos), de forma estrictamente aleatoria. Para ello, se realizó un empadronamiento de los hogares existentes en cada una de las UMP, seleccionándose aquellos para entrevista en oficina mediante un procedimiento computacional aleatorio; obteniéndose un máximo de cinco. Finalmente, en cada hogar se seleccionó

al individuo a entrevistar mediante una Tabla de Kish.

La muestra final, de 1.804 entrevistas, fue realizada en 140 comunas del país.

En caso de rechazo o imposibilidad de entrevista se estableció un procedimiento de reemplazo, a través de la selección de nuevos hogares (usando la misma metodología considerada para los hogares originales).

Finalmente, para corregir eventuales desviaciones con respecto a datos paramétricos poblacionales y para restaurar la distribución original, se aplicó un factor de ponderación por Región, zona (urbana/rural), sexo y grupo etario. En el caso de la Región Metropolitana, para el cálculo del factor de ponderación se agregó la variable comuna a las variables antes señaladas.

## ANEXO 5

### Encuesta PNUD, 2004. Estadísticas univariadas

Sobre habitantes de las trece Regiones de Chile, de 18 ó más años. 1.800 entrevistas

27 de marzo – 3 de mayo

#### A. Edad

18-24	25-34	35-44	45-54	55 y más
16,9%	22,4%	23,0%	15,4%	22,4%

#### B. Sexo

Hombres	Mujeres
48,5%	51,5%

#### C. Nivel socioeconómico (según ESOMAR)

Alto	Medio	Bajo	No responde
5,3%	42,7%	51,3%	0,6%

#### D. Localidad

Urbana	Rural
86,9%	13,1%

### 3. ¿Cuál de las siguientes alternativas representa mejor la actividad en la que usted ocupa la mayor parte de su tiempo?

Trabaja	Estudia	Estudia y trabaja	Dueña de casa	Jubilado	Cesante y busca trabajo	Hace trabajos esporádicos	No estudia ni trabaja	NS-NR
42,5%	5,4%	2,7%	28,6%	7,9%	7,6%	3,6%	1,7%	0%

**4. ¿Cuál es el nivel de educación que usted alcanzó? Si está estudiando, ¿qué nivel de educación cursa actualmente?**

Educación básica incompleta o inferior	22,4%
Básica completa	13,6%
Media incompleta	15,2%
Media completa	23,3%
Instituto Profesional o Centro de Formación Técnica incompleta	2,8%
Instituto Profesional o Centro de Formación Técnica completa	7,9%
Universitaria incompleta	5,6%
Universitaria completa	8,6%
Posgrado (master, doctorado o equivalente)	0,5%
NS-NR	0,0%

**5. ¿Domina usted el inglés?**

Sí	Algo	Muy poco	Nada	NS-NR
5,4%	15,5%	19,6%	59,2%	0,3%

**6. ¿Utiliza regularmente computadores en su casa o trabajo?**

Sí	No	NS-NR
32,0%	67,6%	0,4%

**6b. ¿Utiliza regularmente Internet?**

Sí	No	NS-NR
24,0%	75,8%	0,2%

**7. Independientemente de su ocupación principal o la actividad que realiza hoy en día, ¿tiene usted algún oficio o conocimiento especial que le permitiría obtener ingresos?**

Sí	No	NS-NR
37,6%	62,2%	0,1%

**8. Y ahora, en relación con sus aspiraciones personales, ¿con cuál de las siguientes frases está usted más de acuerdo?**

Si de mí dependiera, trataría de emprender mi propia empresa o negocio, pero eso es muy difícil para la gente como uno	28,1%
Si de mí dependiera, trataría de emprender mi propia empresa o negocio, y confío en que lo haré algún día	37,2%
Si de mí dependiera, trataría de tener un muy buen trabajo en una empresa o institución grande	28,1%
NS-NR	6,7%

**9. A lo largo de su vida, ¿ha emprendido usted un negocio o actividad económica propios?**

Sí, y aún estoy en ello	Sí, pero ya terminó	No, pero lo he pensado	No, y no lo he pensado	NS-NR
15,2%	19,1%	42,2%	23,1%	0,4%

Si contesta No o No sabe/No responde en pregunta 9, pasar a pregunta 11.

**10. ¿Cómo evaluaría esa experiencia?**

Positiva	Negativa, pero lo volvería a intentar	Negativa, y no lo volvería a hacer	NS-NR
78,8%	12,7%	7,5%	1,0%

**11. ¿Se ha planteado usted recientemente realizar algunos de estos proyectos? Señale un máximo de tres.**

	Primera	Segunda (casos válidos)	Tercera (casos válidos)	Multi- respuesta
Volver a estudiar o continuar sus estudios	46,3%	9,1%	6,0%	58,9%
Armar un negocio o empresa propios	21,2%	25,6%	10,0%	51,2%
Cambiar o mejorar su apariencia física	4,8%	10,5%	6,9%	19,4%
Desarrollarse más espiritualmente	6,8%	17,3%	13,9%	32,7%
Realizar una compra importante	2,5%	7,9%	10,5%	17,5%
Viajar a otros lugares	8,0%	17,4%	22,1%	40,4%
Desarrollar un deporte, hobby o arte	2,4%	7,0%	14,8%	20,1%
Aumentar su vida social o sus amigos	1,7%	4,7%	14,2%	16,8%
Otro proyecto (opción no leída a encuestado)	0,7%	0,5%	1,5%	2,3%
Recientemente no se ha planteado ningún proyecto (no leída)	5,0%			5,0%
NS-NR	0,7%			0,7%

**12. Generalmente las personas como usted...**

Se ponen metas para el futuro	Viven el presente, tomando las cosas como vienen	NS-NR
50,5%	49,3%	0,1%

**13. ¿Cuán de acuerdo está usted con las siguientes afirmaciones?**

	Muy de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	NS-NR
a. Siento que soy una persona capaz y con muchas habilidades	52,5%	42,9%	3,9%	0,5%	0,2%
b. A veces pienso que me falta perseverancia	11,2%	53,3%	26,5%	8,4%	0,7%

**14. Con respecto al tema de la amistad, usted diría que...**

Tiene muchos amigos	Tiene pocos amigos	No tiene amigos, pero sí conocidos	NS-NR
20,8%	42,4%	36,8%	0,0%

**15. Usted diría que, en general...**

Se puede confiar en las personas	No se puede confiar en las personas	NS-NR
31,4%	66,7%	2,0%

**16. Cuando usted piensa que está en lo correcto, ¿está dispuesto a ir en contra de lo que piensan...?**

	Siempre	Casi siempre	Algunas veces	Nunca	NS-NR
a. Sus padres	31,8%	19,8%	24,7%	19,6%	4,0%
b. Su pareja	35,1%	21,5%	23,8%	13,7%	5,9%
c. La Iglesia	27,0%	14,4%	23,2%	31,0%	4,3%
d. Sus amigos	36,9%	20,1%	26,0%	13,2%	3,7%
e. El jefe	25,1%	17,8%	21,9%	19,9%	15,3%

**17. Mirando el rumbo que ha tomado su vida, usted cree que ese rumbo ha sido principalmente el resultado de...**

Sus decisiones personales	Las circunstancias que le ha tocado vivir	NS-NR
37,9%	61,5%	0,6%

**18. ¿Cómo le gustaría ser recordado?**

Como alguien que se entregó a los demás y fue querido por ellos	20,4%
Como alguien que salió adelante contra viento y marea	30,1%
Como alguien que fue fiel a sus sueños y vivió de acuerdo a lo que se propuso	20,0%
Como alguien que siempre supo cumplir con su deber	28,7%
NS-NR	0,8%

**19. En general,... (leer cada ámbito)... ¿siente que su opinión es tomada en cuenta cuando hay algo que decidir?**

	Siempre	Casi siempre	Algunas veces	Nunca	NS-NR
a. En su familia	51,2%	27,3%	16,6%	4,4%	0,5%
b. En su relación de pareja	49,5%	23,6%	13,1%	5,8%	8,0%
c. Con sus amigos	34,7%	29,7%	22,8%	8,0%	4,7%
d. En su trabajo o estudio	28,4%	25,6%	22,0%	7,9%	16,1%

**20. En general, si...(leer cada ámbito)... se ha decidido algo que no le parece bien, ¿cuán probable es que logre cambiarlo?**

	Bastante probable	Poco probable	NS-NR
a. En su familia	61,2%	37,1%	1,7%
b. En su relación de pareja	63,0%	27,5%	9,5%
c. Con sus amigos	47,5%	43,8%	8,6%
d. En su trabajo o estudio	36,6%	44,3%	19,1%

**21a. ¿Con cuál de las siguientes frases está usted más de acuerdo?**

Independientemente de las cualidades o defectos de los padres, uno debe siempre respetarlos y obedecerlos	84,8%
Uno no tiene el deber de respetar y obedecer a los padres que no se han ganado ese respeto y obediencia	14,7%
NS-NR	0,5%

**21b. ¿Con cuál de las siguientes frases está usted más de acuerdo?**

Las familias funcionan mejor cuando los padres ponen más límites a la conducta de los hijos	77,3%
Las familias funcionan mejor cuando los padres les dan más libertad a los hijos	21,2%
NS-NR	1,4%

**22. A veces las personas utilizan la palabra “poder”; ¿qué le sugiere a usted esa palabra? Señale las tres primeras palabras que se le vienen a la cabeza.**

Primera:
Segunda:
Tercera:
NS-NR

**23. De entre las siguientes, ¿cuál es la principal sensación que le provoca a usted la palabra “poder”?**

Esperanza	Miedo	Frustración	Rabia	Entusiasmo	Confianza	NS-NR
25,4%	13,2%	7,4%	12,5%	9,6%	29,7%	2,2%

**24. ¿Para qué le puede servir tener poder a las personas como usted?**

Para ganarse el respeto de los demás	21,2%
Para defenderse de los abusos	29,3%
Para poder mandar a otros	4,4%
Para realizar los proyectos que se propone	32,6%
Para influir en la vida de la comunidad	8,7%
Para nada	3,5%
NS-NR	0,3%

**25. Y hablando de la sociedad en general, ¿para qué cree usted que existe el poder en una sociedad?**

Para conseguir el progreso	24,3%
Para que haya orden y no se pierda el respeto	38,7%
Para evitar que unos abusen de otros	25,6%
No debería existir el poder	10,5%
NS-NR	0,9%

**26. Para usted, el poder es:**

Una cualidad que tienen algunas personas según el medio en el que nacen	37,0%
Una cualidad que cualquier persona puede adquirir	62,2%
NS-NR	0,8%

**27. De los siguientes elementos, ¿cuál ayuda más a que las personas puedan cumplir los proyectos que se proponen?**

El dinero	24,4%
La educación	47,2%
Los amigos o relaciones que se tienen	1,8%
La confianza en uno mismo	21,3%
El grupo social en que se nace	5,2%
NS-NR	0,2%

**28. En todos los países hay personas que toman las decisiones y otras que las siguen. Según usted, ¿quiénes son los que, principalmente, deberían tomar las decisiones?**

Los que por tradición siempre lo han hecho	5,1%
Los que tienen los conocimientos técnicos para hacerlo	43,2%
Los que la mayoría ha elegido	20,5%
Los que pueden crear riqueza y dar trabajo	21,4%
Los que la ley designa para hacerlo	8,7%
NS-NR	1,1%

**29a. Si una autoridad tiene que tomar una decisión importante, ¿estaría usted de acuerdo en que no se apegara tanto a la ley para así poder obtener una decisión rápida?**

Sí	No	NS-NR
55,0%	42,9%	2,1%

**29b. Si una autoridad tiene que tomar una decisión importante, ¿estaría usted de acuerdo en que les consultara a todas las personas afectadas, aunque la decisión se tomara de manera más lenta?**

Sí	No	NS-NR
79,2%	18,9%	1,9%

**30. Pensando en que hoy en día la educación es muy importante, ¿siente que el nivel y tipo de estudios que usted tiene le permiten elegir libremente lo que quiere hacer?**

Mucho	Algo	Poco	Nada	NS-NR
21,0%	33,8%	25,5%	19,3%	0,3%

**31. ¿Cuán probable es que el ingreso total de su familia les permita a ustedes hacer realidad los proyectos que se han planteado?**

Muy probable	Algo probable	Poco probable	Nada probable	NS-NR
19,6%	40,8%	28,9%	10,2%	0,5%

**32. Si usted se planteara realizar un proyecto importante...**

	Muy probable	Algo probable	Poco probable	Nada probable	NS-NR
a. ¿Cuán probable sería para usted obtener crédito en alguna institución (como banco o financiera)?	20,4%	28,7%	26,9%	23,2%	0,8 %
b. ¿Cuán probable sería para usted encontrar alguna persona fuera de su hogar que le aconsejara u orientara?	30,6%	29,9%	25,2%	13,7%	0,7%
c. ¿Cuán probable es que encontrara alguna persona fuera de su hogar que le prestara dinero?	15,1%	23,9%	32,1%	27,8%	1,1%

**33. Si usted quisiera realizar un proyecto personal, ¿cuán posible le sería obtener el apoyo...?**

	Bastante posible	Poco posible	NS-NR
a. De la comunidad donde usted vive (vecinos)	27,2%	68,4%	4,4%
b. De sus amigos	44,9%	51,0%	4,1%
c. De algún servicio público (por ejemplo: SERNAC, FOSIS, SERVIU)	31,1%	58,8%	10,1%
d. De la municipalidad	33,9%	57,3%	8,8%
e. De una organización privada (por ejemplo: Hogar de Cristo, una fundación)	27,5%	62,2%	10,3%
f. De una iglesia	38,2%	54,0%	7,8%
g. De una empresa privada	17,4%	74,8%	7,8%
h. De los medios de comunicación	24,5%	68,8%	6,7%
i. De su trabajo o del trabajo de alguien de su hogar	49,1%	45,4%	5,6%

**34. Si usted considera que en la cuenta de un servicio le están haciendo un cobro injusto, ¿qué sería lo más probable que hiciera?**

No lo pagaría, aunque tuviera problemas	23,7%
Lo pagaría para evitar tener problemas, y después reclamaría	63,3%
Lo pagaría para evitar tener problemas y no reclamaría	11,5%
NS-NR	1,5%

**35. ¿Qué opina usted de las siguientes situaciones?**

	¿Tendría éxito?	¿No tendría éxito?	NS-NR
a. Al reclamar ante una mala atención en un servicio público	39,6%	57,4%	3,0%
b. Al reclamar ante una mala atención en una empresa privada	43,6%	52,0%	4,4%

**36. Si una persona tiene un problema con su jefe, ¿qué le aconsejaría usted?**

Que hiciera respetar sus derechos, aunque tenga que pelear con el jefe	19,6%
Que hiciera respetar sus derechos, evitando en lo posible el conflicto	35,8%
Que hiciera ver su punto de vista para que el jefe decida	21,4%
Que se quede tranquilo, porque en estos tiempos lo importante es cuidar la pega	22,8%
NS-NR	0,4%

**37. Cuando ha querido realizar algún proyecto importante para usted, su familia o su comunidad, ¿cuál de las siguientes instituciones lo ha respaldado? (Marcar todas las alternativas que el entrevistado indique).**

Las Isapres	3,2%
Fonasa	11,7%
La Iglesia	12,3%
El municipio	19,0%
Las oficinas públicas (por ejemplo: Inspección del Trabajo, SERNAC, SERVIU)	8,9%
Las grandes tiendas o supermercados	4,6%
Su trabajo (o el trabajo de alguien de su hogar)	22,5%
La escuela, colegio o universidad	11,8%
Los partidos políticos	1,9%
Las compañías de servicios básicos (agua, luz, gas)	2,8%
El comercio minorista	1,6%
Los bancos y financieras	13,9%
Los medios de comunicación	2,6%
Los senadores y diputados	1,6%
Las organizaciones sociales (por ejemplo: Fundaciones, Juntas de Vecinos)	8,9%
Ninguna (No leída)	33,2%
NS-NR (No leída)	0,9%

**38. De las siguientes organizaciones o instituciones, ¿dónde la opinión de las personas pesa más o menos que antes?**

	La opinión de las personas pesa MÁS que antes	La opinión de las personas pesa MENOS que antes	Pesa igual que antes (No leída)	NS-NR
a. En las Isapres	37,5%	44,3%	10,3%	7,9%
b. En Fonasa	46,0%	37,1%	11,0%	5,9%
c. En la Iglesia	47,0%	35,8%	13,4%	3,8%
d. En el municipio	45,8%	40,0%	10,4%	3,7%
e. En los servicios públicos	36,1%	50,4%	9,9%	3,6%
f. En las grandes tiendas o supermercados	49,8%	37,9%	8,5%	3,8%
g. En los lugares de trabajo	37,3%	47,7%	10,8%	4,2%
h. En la escuela, colegio o universidad	57,7%	28,9%	9,0%	4,4%
i. En las compañías de servicios básicos (agua, luz, gas)	35,2%	50,3%	12,0%	2,5%
j. En el comercio minorista	36,1%	46,0%	11,6%	6,3%
k. En los bancos y financieras	40,6%	43,8%	8,6%	7,0%
l. En los medios de comunicación	56,2%	32,1%	7,3%	4,4%
m. En los partidos políticos	30,9%	49,2%	11,3%	8,6%
n. En los senadores y diputados	27,4%	51,8%	11,9%	8,9%

**39. Existen casos en que las personas necesitan defenderse de situaciones de abuso, maltrato o arbitrariedad. En su opinión, ¿cuál de las siguientes instituciones ayuda a las personas a defenderse?**

	Ayuda a las personas a defenderse	No ayuda a las personas a defenderse	NS-NR
a. Los medios de comunicación	77,6%	20,4%	2,0%
b. El Gobierno	52,3%	44,6%	3,1%
c. La municipalidad	56,1%	38,9%	5,0%
d. La Iglesia	68,4%	28,0%	3,6%
e. Las organizaciones sociales (por ejemplo: Fundaciones, Juntas de Vecinos)	57,9%	37,6%	4,6%
f. El sindicato o colegio profesional	52,4%	39,0%	8,6%
g. Los jueces	50,0%	45,2%	4,8%
h. Los carabineros	71,3%	26,5%	2,2%
i. Los partidos políticos	26,4%	67,0%	6,6%
j. Las oficinas públicas (por ej.: Inspección del Trabajo, SERNAC, SERVIU)	65,4%	30,5%	4,1%
k. Los senadores y diputados	32,2%	61,7%	6,1%



**40. Ante un problema que afecta a un grupo u organización de personas, ¿cuál de los siguientes mecanismos cree usted que es más útil para influir en quienes toman las decisiones? Señale los tres más importantes.**

	Primera	Segunda (casos válidos)	Tercera (casos válidos)	Multi- respuesta
Enviar cartas o peticiones directamente a las autoridades	27,5%	10,5%	10,4%	47,0%
Pedir ayuda a alguna organización social (por ejemplo: Junta de Vecinos, Fundación)	11,5%	13,3%	8,3%	31,7%
Enviar una carta a algún medio de comunicación	11,3%	16,2%	13,6%	39,1%
Hacer una denuncia ante una oficina pública (por ej., SERNAC)	15,7%	17,4%	12,6%	43,8%
Lograr que el caso salga en la TV, radio o diarios	16,0%	19,7%	15,5%	48,9%
Poner una demanda en tribunales	5,9%	11,2%	14,9%	30,1%
Organizar un acto de protesta	2,0%	4,1%	6,9%	12,2%
Pedir ayuda a alguna persona que conozca a las autoridades	7,7%	7,6%	17,8%	31,1%
Ninguno de estos es útil (No leída)	1,8%			1,8%
NS-NR	0,6%			0,6%

**41. Pensando en los problemas de la gente como usted, si se encontrara con una autoridad de gobierno ¿qué le diría? Elija de entre las siguientes alternativas:**

Haga algo por nosotros, ayúdenos	25,2%
Hagamos, entre usted y nosotros, algo para mejorar la situación	44,9%
Ayúdenos a empezar; el resto ya lo podremos hacer nosotros	19,5%
Nosotros podemos salir adelante solos, con nuestro propio esfuerzo	8,5%
NS-NR	1,8%

**42. Si usted mira a Chile en relación al resto de los países del mundo, ¿usted diría que actualmente es?:**

Más poderoso que antes	60,0%
Igual de poderoso que antes	27,1%
Menos poderoso que antes	10,3%
NS-NR	2,6%

**43. Todo país tiene alguna capacidad que le permite avanzar hacia el desarrollo, ¿cuál es la principal capacidad de Chile?**

El respeto por la ley y el orden	16,1%
La capacidad de trabajo de su gente	27,5%
La calidad de sus autoridades y dirigentes	7,4%
Sus riquezas naturales	34,2%
Sus tradiciones culturales	2,5%
La calidad de sus profesionales	9,6%
NS-NR	2,6%

**44. ¿Qué frase lo representa mejor respecto del futuro?**

Lo más importante es que Chile tenga un proyecto común, al que nos sumemos todos	58,3%
Lo más importante es que en Chile cada uno tenga la capacidad para realizar sus propios proyectos	40,6%
NS-NR	1,1%

**45. Independientemente de su situación personal, ¿cree usted que Chile como país ha logrado generar más o menos oportunidades para...?**

	Más oportunidades	Iguals oportunidades	Menos oportunidades	NS-NR
a. Estudiar	73,3%	15,7%	10,8%	0,2%
b. Tener acceso a bienes materiales	63,1%	24,8%	11,3%	0,8%
c. Armar un negocio o empresa propios	53,7%	26,3%	18,2%	1,8%
d. Opinar o vivir como uno quiere	57,0%	26,1%	16,1%	0,8%
e. Tener un mejor trabajo	36,0%	29,8%	33,7%	0,5%
f. Tener una mejor jubilación	27,9%	30,6%	37,1%	4,5%
g. Tener acceso a la justicia	36,4%	32,6%	29,0%	2,0%
h. Tener una mejor atención en salud	41,9%	31,0%	26,7%	0,3%

**46. Y pensando en su situación personal y la de su familia, ¿han tenido ustedes la posibilidad de acceder o aprovechar estas oportunidades para...?**

	Sí	No	NS-NR
a. Estudiar	61,9%	37,8%	0,2%
b. Tener acceso a bienes materiales	59,8%	39,7%	0,5%
c. Armar un negocio o empresa propios	28,1%	71,3%	0,5%
d. Opinar o vivir como uno quiere	63,7%	35,4%	0,9%
e. Tener un mejor trabajo	43,9%	54,5%	1,6%
f. Tener una mejor jubilación	27,4%	65,1%	7,5%
g. Tener acceso a la justicia	38,6%	56,3%	5,0%
h. Tener una mejor atención en salud	57,9%	41,0%	1,1%

**47. ¿Cuán de acuerdo está usted con las siguientes frases?**

	Muy de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	NS-NR
a. Siento que estoy en condiciones de aprovechar las nuevas oportunidades para educarse que hoy hay en el país	29,2%	46,1%	17,3%	5,9%	1,5%
b. Siento que estoy en condiciones de aprovechar las nuevas oportunidades para tener mejores trabajos que hoy hay en el país	22,6%	43,0%	26,6%	5,8%	2,0%

**48. ¿Cuáles son las instituciones que tienen más poder en Chile? Señale en orden la que tiene más poder, y luego el segundo, tercer y cuarto lugar.**

	Primera	Segunda (casos válidos)	Tercera (casos válidos)	Cuarta (casos válidos)	Multi- respuesta
Jueces	16,2%	10,5%	11,4%	9,1%	46,5%
Partidos políticos	14,5%	14,2%	9,7%	9,2%	46,9%
Gobierno	38,3%	20,0%	9,5%	6,4%	73,7%
Senadores y diputados	4,5%	12,4%	10,6%	8,5%	35,4%
Empresarios	10,3%	13,6%	13,8%	12,1%	48,9%
Fuerzas Armadas	6,0%	11,7%	11,3%	10,8%	39,0%
Municipios	1,1%	2,2%	3,9%	4,8%	11,7%
Medios de comunicación (TV, radios, diarios)	3,9%	7,6%	12,2%	12,9%	35,7%
Iglesia católica	3,2%	4,5%	9,8%	11,2%	28,0%
Iglesia evangélica	0,6%	0,9%	1,1%	2,2%	4,6%
Universidades	0,4%	0,6%	1,8%	3,0%	5,7%
Sindicatos	0,2%	0,8%	2,0%	3,1%	5,9%
Organizaciones sociales (por ejemplo: Juntas de Vecinos, Fundaciones)	0,0%	0,4%	1,0%	2,5%	3,8%
Colegios profesionales (por ejemplo: médicos, profesores)	0,1%	0,7%	1,8%	4,2%	6,6%
NS-NR	0,8%				0,8%

**49. Y ¿cuáles han ganado o perdido poder en Chile en los últimos diez años?**

	Han ganado poder	Han perdido poder	Han mantenido poder (No leída)	NS-NR
Jueces	50,9%	33,3%	13,2%	2,7%
Partidos políticos	55,1%	32,0%	10,0%	2,9%
Gobierno	67,0%	17,4%	14,6%	1,0%
Senadores y diputados	58,8%	26,3%	12,2%	2,7%
Empresarios	76,7%	12,6%	8,9%	1,8%
Fuerzas Armadas	46,0%	36,8%	15,4%	1,8%
Municipios	53,1%	27,8%	17,3%	1,9%
Medios de comunicación (TV, Radios, Diarios)	78,4%	11,3%	8,9%	1,5%
Iglesia católica	39,5%	41,6%	16,2%	2,7%
Iglesia evangélica	41,6%	31,6%	19,1%	7,7%
Universidades	50,8%	28,0%	14,6%	6,6%
Sindicatos	35,0%	44,4%	14,4%	6,2%
Organizaciones sociales (por ejemplo: Juntas de Vecinos, Fundaciones)	40,9%	38,3%	17,9%	3,0%
Colegios profesionales (por ejemplo: médicos, profesores)	44,2%	31,7%	16,0%	8,1%

**50. En relación con los siguientes grupos de personas, ¿cuáles han ganado o perdido poder en el último tiempo?**

	Han ganado poder	Han perdido poder	Han mantenido poder (No leída)	NS-NR
Los jóvenes	70,0%	20,1%	9,0%	0,8%
Las mujeres	85,5%	10,0%	3,8%	0,7%
Los consumidores	63,0%	26,5%	9,2%	1,3%
Los adultos mayores	46,0%	41,9%	11,2%	1,0%
Los niños	71,5%	18,9%	8,6%	1,0%
Los hombres	45,8%	31,5%	22,1%	0,6%
Los mapuches	31,5%	53,6%	12,0%	2,9%
Las minorías sexuales	50,6%	32,9%	10,4%	6,1%
Los pobres	20,1%	59,8%	18,9%	1,3%
Los ricos	84,9%	5,8%	8,2%	1,1%
Las regiones	51,7%	28,5%	15,6%	4,3%

**51. Y de acuerdo a lo que usted cree mejor para Chile, ¿cuáles de las siguientes instituciones tienen más o menos poder del que deberían?**

	Más poder del que deberían tener	Menos poder del que deberían tener	Adecuado poder (No leída)	NS-NR
Los jueces	53,0%	25,9%	17,3%	3,8%
Los partidos políticos	55,9%	26,9%	14,0%	3,2%
El Gobierno	47,9%	28,9%	21,1%	2,1%
Los senadores y diputados	55,1%	27,0%	14,9%	3,0%
Los empresarios	59,6%	23,4%	15,1%	1,9%
Las Fuerzas Armadas	45,5%	29,2%	23,6%	1,8%
Los municipios	41,6%	38,7%	17,3%	2,4%
Los medios de comunicación (TV, radios, diarios)	55,0%	23,3%	19,4%	2,3%
La Iglesia católica	43,2%	32,3%	22,4%	2,1%
La Iglesia evangélica	31,1%	35,4%	25,6%	7,9%
Las universidades	39,3%	33,6%	19,9%	7,2%
Los sindicatos	36,7%	42,1%	15,3%	5,9%
Las organizaciones sociales (por ejemplo: Juntas de Vecinos, Fundaciones)	35,4%	44,3%	17,5%	2,9%
Los colegios profesionales (por ejemplo: médicos, profesores)	38,1%	36,5%	17,0%	8,5%

**52. Pensando en el barrio en el que usted vive, ¿cuáles de las siguientes instituciones son más influyentes en la vida cotidiana del barrio? Señale, en orden, las tres más influyentes.**

	Primera	Segunda (casos válidos)	Tercera (casos válidos)	Multi- respuesta
Policía	30,9%	13,8%	11,5%	54,8%
Municipio	16,7%	16,9%	8,3%	40,7%
Pequeño comercio	7,3%	8,8%	9,1%	24,1%
Locomoción colectiva	16,2%	19,4%	13,0%	46,9%
Iglesia	4,9%	10,6%	11,9%	26,0%
Consultorio	6,8%	11,7%	16,3%	33,1%
Organizaciones sociales (por ej.: Juntas de Vecinos, Fundaciones)	6,7%	6,3%	10,1%	22,0%
Supermercado	3,6%	4,9%	6,8%	14,7%
Escuela, colegio o universidad	5,4%	7,6%	13,0%	24,7%
NS-NR	1,5%			1,4%

**53. ¿Participa usted activamente en alguna de las siguientes organizaciones?**

	Participa	No participa	NS-NR
Club deportivo	13,0%	86,9%	0,1%
Grupo religioso	19,6%	80,3%	0,1%
Junta de Vecinos	11,9%	88,0%	0,1%
Centro de alumnos, o de padres y apoderados	19,8%	80,0%	0,1%
Grupo de voluntariado	5,9%	94,0%	0,1%
Partido político	2,3%	97,6%	0,1%
Scouts	1,3%	98,6%	0,1%
Grupo de música o cultural	5,1%	94,9%	0,0%
Sindicato	3,1%	96,9%	0,0%
Centro de madres	2,3%	97,3%	0,4%
Colegios profesionales	2,4%	97,4%	0,2%
Cooperativa	2,7%	97,2%	0,1%
Otra no mencionada aquí	6,2%	93,3%	0,5%

**54. A lo largo de su vida, ¿ha sido usted dirigente o miembro de la directiva de alguna organización?**

Sí	No	NS-NR
32,2%	67,8%	0%

**55. ¿Cómo evaluaría esa experiencia? (Sólo para quienes responden “Sí” en pregunta anterior).**

Más bien positiva	Más bien negativa	NS-NR
89,7%	8,9%	1,4%

**56. ¿Ha tenido usted participación activa en...?**

	Sí	No	NS-NR
a. Escribir una carta o llamar a algún medio de comunicación para reclamar	16,2%	83,3%	0,5%
b. Llevar un reclamo a alguna autoridad pública o empresa por alguna situación puntual (carta, petición)	21,7%	77,9%	0,4%
c. Organizar algún tipo de manifestación para reclamar por algún problema	11,8%	87,6%	0,6%
d. Organizar o coordinar la realización de alguna actividad pública (actividad solidaria, campaña de utilidad colectiva)	24,7%	74,8%	0,5%

**57. Considerando que ser dirigente tiene cosas buenas y malas, ¿estaría usted dispuesto a ser dirigente o participar en la directiva de alguna organización?**

Sí	No	NS-NR
33,0%	66,1%	0,9%

**58. ¿Estaría usted dispuesto a ser candidato a concejal si las personas lo apoyaran?**

Sí	No	NS-NR
21,7%	77,2%	1,1%

**59. ¿Estaría usted dispuesto a hacerse cargo de...?**

	Sí	No	NS-NR
a. Organizar a algún grupo de personas para hacer un reclamo a una autoridad pública o empresa	33,6%	64,9%	1,5%
b. Organizar alguna protesta (paro, manifestación) contra una autoridad pública o empresa	17,9%	79,4%	2,7%
c. Organizar o coordinar la realización de alguna actividad pública (actividad solidaria, campaña de utilidad colectiva)	47,0%	50,0%	3%

**60. Pensando en los dirigentes locales que ha conocido o visto actuar, ¿con cuál de las siguientes frases está usted más de acuerdo?**

Los dirigentes, independientemente de sus intenciones iniciales, siempre terminan sirviendo sus propios intereses	53,1%
A pesar de las críticas que uno pueda hacerles, los dirigentes terminan sirviendo a la comunidad	44,6%
NS-NR	2,3%

**61. Cuando a usted le ha tocado participar en un grupo o actividad colectiva, de cualquier tipo:**

Tiende a colaborar en forma activa con los dirigentes	37,4%
Tiende a asumir una posición más pasiva hacia los dirigentes	37,4%
No ha participado en ningún grupo o actividad colectiva (No leída)	22,8%
NS-NR	2,4%

**62. ¿Qué le haría a usted tener confianza y apoyar a un líder nacional? Señale las dos más importantes.**

	Primera	Segunda	Multirrespuesta
Que tuviera una vida privada intachable	15,2%	7,2%	22,3%
Que tuviera capacidad de influir en otras autoridades	19,8%	14,2%	33,8%
Que resolviera problemas puntuales	26,1%	21,9%	47,7%
Que supiera escuchar y unir a las personas	29,3%	36,7%	65,3%
Que tuviera capacidad para realizar proyectos de largo plazo	8,5%	20,0%	28,1%
NS-NR	1,1%		1,2%

**63. ¿Qué defecto le perdonaría usted a un buen líder nacional que tuviera las virtudes que usted señaló arriba?**

Que busque figurar demasiado	16,7%
Que sea una persona autoritaria	14,3%
Que en su vida privada tenga algunos defectos	29,2%
Que tome poco contacto con la gente	12,6%
Ninguno. Un dirigente tiene que ser una persona intachable	24,0%
NS-NR	3,2%

**64. ¿Cuán de acuerdo está usted con la siguiente frase: “Lo más importante es que un líder consiga cosas, no importa cómo lo haga”?**

Muy de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	NS-NR
11,2%	31,5%	41,1%	14,9%	1,3%

**65. ¿Cuál de las siguientes frases representa mejor su opinión?**

Chile necesita dirigentes que tengan una visión sobre hacia dónde debe ir el país en el futuro y sean capaces de conducirlo hacia allá	66,6%
Más que dirigentes, lo que Chile necesita es que cada uno de nosotros se haga cargo de sacar adelante su propio proyecto de vida	31,4%
NS-NR	2,0%

**66a. Para usted, un buen líder para Chile debiera ser principalmente:**

Una persona capaz de correr riesgos	43,2%
Una persona prudente	56,2%
NS-NR	0,6%

**66b. Para usted, un buen líder para Chile debiera ser principalmente:**

Una persona capaz de resolver problemas puntuales	41,8%
Una persona capaz de proyectar el país al futuro	57,3%
NS-NR	0,9%

**66c. Para usted, un buen líder para Chile debiera ser principalmente:**

Una persona capaz de alcanzar consensos y acuerdos	46,2%
Una persona capaz de enfrentarse a otras posiciones y defender sus puntos de vista	52,2%
NS-NR	1,6%

**67. ¿En cuánto cree usted que contribuyen los siguientes grupos a conducir al país hacia el futuro?**

	Mucho	Algo	Poco	Nada	NS-NR
a. Los grandes empresarios	50,6%	32,6%	11,2%	4,9%	0,7%
b. Los líderes políticos	21,0%	47,3%	21,1%	9,2%	1,4%
c. Los líderes de los medios de comunicación	33,1%	42,2%	16,7%	6,9%	1,1%
d. Su alcalde	26,2%	43,3%	18,0%	11,2%	1,3%

**68. ¿Con cuál de las siguientes frases está usted más de acuerdo?**

El problema en Chile es que no hay suficientes líderes que apoyen a las personas	35,4%
El problema en Chile es que las personas no son capaces de exigir ellas mismas sus derechos	63,0%
NS-NR	1,6%

**69. ¿Cuál es el principal desafío que tienen los líderes económicos y políticos chilenos?**

No tener miedo a decir lo que piensan	17,0%
Conocer mejor las necesidades de la gente como uno	49,1%
Incentivar la participación de la gente	14,3%
Ir a la par con los cambios de la sociedad	10,1%
Aceptar las críticas	7,4%
NS-NR	2,1%

**70. En su opinión, ¿en qué medida las siguientes actividades sirven para que los líderes tomen en cuenta las opiniones de las personas?**

	Sirven	No sirven	NS-NR
a. Las encuestas	82,2%	15,8%	2,0%
b. El <i>rating</i> de la TV	56,8%	40,2%	3,0%
c. Las manifestaciones o marchas	56,2%	42,3%	1,5%
d. Las campañas electorales	59,8%	38,2%	2,0%
e. Los plebiscitos	75,0%	22,2%	2,8%

**71. Cuando reiteradamente las personas con poder no toman en cuenta a los demás, ¿qué puede hacer la gente como uno?**

Juntarse con otros para arreglárselas por su propia cuenta	11,4%
Preocuparse cada uno de sus propios asuntos	18,8%
Organizarse para buscar nuevas formas de hacerse escuchar	53,6%
Expresar su descontento por cualquier medio	13,4%
NS-NR	2,8%

**72. En todas las sociedades se producen conflictos. Cuando estos se producen, ¿qué debiera hacerse?**

Dejar que se muestren los conflictos, para que aparezcan los problemas	42,4%
Tratar de evitar los conflictos, para que las cosas no pasen a mayores	55,6%
NS-NR	2,0%

**73. ¿Con cuál de las siguientes frases está usted más de acuerdo?**

La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	49,7%
En algunas circunstancias, es mejor un gobierno autoritario que uno democrático	16,5%
A la gente como uno le da lo mismo un gobierno democrático que uno autoritario	31,3%
NS-NR	2,5%

**74. ¿Qué es para usted la democracia, principalmente?**

Una manera de elegir a las autoridades	30,7%
Una manera de ordenar la convivencia entre las personas	14,4%
Una manera de distribuir las oportunidades en la sociedad	19,4%
Una manera de garantizar la libertad de las personas	31,6%
NS-NR	3,9%



**75. ¿Siente usted que comprende los debates sobre temas políticos?**

Los comprendo bien	18,1%
Los comprendo medianamente	30,8%
Los comprendo un poco	25,2%
No los comprendo	24,7%
NS-NR	1,2%

**76. ¿Se interesa usted por informarse sobre temas políticos?**

Frecuentemente	15,1%
Algunas veces	29,8%
Pocas veces	20,0%
Casi nunca	34,3%
NS-NR	0,8%

**77. En el último tiempo en Chile, los medios de comunicación (televisión, radio, prensa)...**

En general, han cambiado para mejor	42,2%
En general, han cambiado para peor	28,4%
En general, no han cambiado mucho	28,5%
NS-NR	0,9%

**78. A su juicio, el cambio más positivo de los medios de comunicación (prensa, radio, televisión) en el último tiempo ha sido...**

Hay mayor diversidad de opiniones	37,5%
La información es más creíble y confiable	19,9%
Han producido una apertura en la cultura y en los valores	12,0%
Hay mayor cercanía con los intereses de la gente	25,1%
NS-NR	5,5%

**79. A su juicio, el cambio más negativo de los medios de comunicación (prensa, radio, televisión) en el último tiempo ha sido...**

Son menos creíbles	11,0%
Ha aumentado el sensacionalismo	34,2%
Se ha producido una pérdida en los valores y tradiciones	30,4%
Se preocupan menos por los temas relevantes para el país	21,0%
NS-NR	3,4%

**80. Pensando en su vida diaria, ¿diría usted que los medios de comunicación (televisión, radio, prensa)...?**

	Mucho	Algo	Poco	Nada	NS-NR
a. Le ayudan a entender con claridad por qué ocurren los acontecimientos de Chile y el mundo	42,2%	43,5%	10,8%	3,2%	0,3%
b. Le entregan información y herramientas que le permiten enfrentar mejor ciertos problemas del diario vivir	29,5%	44,8%	18,7%	6,6%	0,4%
c. Le ayudan a entretenerse y distraerse de sus preocupaciones	45,2%	37,0%	12,4%	5,1%	0,3%
d. Le permiten comentar y conversar con otros sobre temas de interés	38,1%	40,5%	16,6%	4,6%	0,2%
e. Le ayudan a conocerse más a sí mismo	18,6%	28,0%	25,6%	27,2%	0,6%

**81. ¿Cree usted que los medios de comunicación controlan o fiscalizan adecuadamente la actividad de...?**

	Sí	No	NS-NR
a. Las autoridades públicas	48,4%	47,6%	4,0%
b. Los empresarios	35,8%	59,3%	4,9%

**82. Si usted piensa en los cambios que han ocurrido en Chile en economía, política, medios de comunicación; cree que en Chile:**

El poder está menos concentrado que antes	19,0%
El poder está igual de concentrado que antes	43,9%
El poder está más concentrado que antes	31,7%
NS-NR	5,4%

**83. Pensando en las soluciones de los problemas del país, usted cree que...**

Las soluciones necesitan tiempo	Si las soluciones no son rápidas, no son soluciones	NS-NR
60,9%	37,3%	1,8%

**84. Pensando en la ciudad/localidad donde usted vive, ¿diría que en ella hay más o menos oportunidades que en otros lugares de Chile para realizar sus proyectos personales?**

Hay más oportunidades	Hay iguales oportunidades	Hay menos oportunidades	NS-NR
33,6%	28,1%	37,3%	1,0%

**85. Los problemas que existen en la Región donde usted vive...**

Se deben principalmente a la ausencia de buenos líderes en la Región	26,4%
Se deben principalmente al centralismo que hay en Chile	29,5%
Se deben principalmente a problemas generales del país	41,5%
NS-NR	2,6%

**86. En el mundo actual, las nuevas tecnologías y el conocimiento son cada vez más importantes. Frente a esto, usted se siente más bien:**

Entusiasmado	Indiferente	Inseguro	Lejano	Asustado	Optimista	NS-NR
40,2%	17,3%	11,9%	9,1%	2,9%	16,6%	2,0%

**87. Pensando en su salario y en el ingreso total de su familia, usted diría que:**

Les alcanza bien, pueden ahorrar	10,6%
Les alcanza justo, sin grandes dificultades	46,7%
No les alcanza, tienen dificultades	29,9%
No les alcanza, tienen grandes problemas	12,6%
NS-NR	0,2%

**88. ¿Con cuál de las siguientes afirmaciones se siente usted más identificado?**

En general, mi familia y yo vivimos mejor hoy que hace diez años	67,1%
En general, hace diez años mi familia y yo vivíamos mejor	30,3%
NS-NR	2,6%

**89. ¿Cómo cree usted que será la situación económica de su familia en cinco años más?**

Mejor que la actual	Igual	Peor que la actual	NS-NR
51,4%	28,4%	14,4%	5,8%

**90. Considerando todos los aspectos de su vida, usted diría que:**

Se siente muy satisfecho	31,7%
Se siente medianamente satisfecho	43,0%
Se siente poco satisfecho	20,9%
Se siente muy insatisfecho	4,3%
NS-NR	0,1%

**91. ¿Tiene usted actualmente una pareja estable?**

Sí	No	NS-NR
68,7%	30,9%	0,4%

**92. ¿Y vive actualmente con su pareja? (Sólo para quienes responden “Sí” en pregunta anterior).**

Sí	No	NS-NR
85,7%	14,3%	0,0%

**93. ¿Cuál de las siguientes alternativas define su actual estado civil?**

Casado	Soltero	Viudo	Separado de hecho / anulado	NS-NR
49,6%	34,8%	6,4%	8,8%	0,4%

**94. ¿Tiene hijos que dependan económicamente de usted?**

Sí	No	NS-NR
57,1%	42,9%	0,0%

**95. ¿Existen otras personas (pareja, familiares u otros) que dependan económicamente de usted?**

Sí	No	NS-NR
25,1%	74,9%	0,0%

**96. ¿Cuántas personas forman parte de su hogar?**

Número de personas:
---------------------

**97. ¿Podría decirme la religión o Iglesia a la que usted se siente más cercano?**

Católica	Evangélica	Mormona	Otra Iglesia cristiana	Judía	Otra religión no cristiana	Ninguna	NS-NR
66,1%	17,8%	0,9%	1,8%	0,1%	1,0%	11,9%	0,4%

**98. Aparte de ceremonias religiosas tales como casamientos, bautizos y funerales; usted...**

Asiste regularmente a servicios religiosos	21,0%
Asiste de vez en cuando a servicios religiosos	44,9%
No asiste a servicios religiosos	32,9%
NS-NR	1,2%

**99. ¿Qué relación de parentesco tiene usted con la persona que aporta los mayores ingresos en su hogar?**

Es el mismo encuestado	Cónyuge	Hijo (a)	Padre - Madre	Otro familiar	Otra persona no familiar	NS-NR
45,5%	28,5%	16,3%	3,9%	4,9%	0,8%	0,1%

Si es el mismo encuestado, pasar a la pregunta 101

**I00. ¿Cuál es el nivel de educación que alcanzó la persona que aporta el ingreso principal de este hogar?**

Educación básica incompleta, o inferior	20,3%
Básica completa	12,7%
Media incompleta	17,4%
Media completa	24,0%
Instituto Profesional o Centro de Formación Técnica incompleta	2,0%
Instituto Profesional o Centro de Formación Técnica completa	8,9%
Universitaria incompleta	3,3%
Universitaria completa	9,1%
Posgrado (master, doctorado o equivalente)	0,8%
NS-NR	1,5%

**I01. ¿Cuál es la profesión o trabajo de la persona que aporta el principal ingreso de este hogar? Por favor describa.**

Trabajos menores ocasionales e informales (lavado, aseo, servicio doméstico ocasional, "pololos", cuidador de autos, limosna)	4,2%
Oficio menor, obrero no calificado, jornalero, servicio doméstico con contrato	16,8%
Obrero calificado, capataz, junior, microempresario (kiosko, taxi, comercio menor, ambulante)	29,6%
Empleado administrativo medio y bajo, vendedor, secretaria, jefe de sección. Técnico especializado. Profesional independiente de carreras técnicas (contador, analista de sistemas, diseñador, músico). Profesor primario o secundario	22,8%
Ejecutivo medio (gerente, subgerente), gerente general de empresa media o pequeña. Profesional independiente de carreras tradicionales (abogado, médico, arquitecto, ingeniero, agrónomo)	4,4%
Alto ejecutivo (gerente general) de empresa grande. Directores de grandes empresas. Empresarios propietarios de empresas medianas y grandes. Profesionales independientes de gran prestigio	1,1%
Estudiante	0,1%
Dueña de casa	1,1%
Cesante, desempleado	2,5%
Jubilado, pensionado, montepiado, etc.	17,1%
NS-NR	0,3%

**I02. ¿Podría usted decirme si en este hogar existe?**

	Sí	No	NS-NR
a. Automóvil	30,2%	69,5%	0,3%
b. Computador	28,4%	71,0%	0,6%
c. Horno microonda	37,1%	62,4%	0,5%
d. Cámara de video filmadora	9,7%	89,6%	0,7%
e. Calefont u otro sistema de ducha caliente	68,5%	31,2%	0,3%
f. Servicio de TV cable	28,0%	71,4%	0,6%

**I03. ¿En cuál de los siguientes rangos se ubica el ingreso promedio de su hogar?**

Menos de \$90.000	14,8%
Entre \$90.000 y \$120.000	16,3%
Entre \$120.000 y \$200.000	21,6%
Entre \$200.000 y \$350.000	18,2%
Entre \$350.000 y \$600.000	11,8%
Entre \$600.000 y \$1.000.000	5,5%
Entre \$1.000.000 y \$1.600.000	2,0%
Entre \$1.600.000 y \$2.000.000	0,6%
Entre \$2.000.000 y \$2.500.000	0,2%
Más de \$2.500.000	0,3%
NS-NR	8,7%

**I04. ¿Tiene usted ingresos mensuales propios?**

Sí	No	NS-NR
64,2%	35,2%	0,6%

**I05. ¿De que monto son esos ingresos? (Sólo para quienes responden "Sí" en pregunta anterior).**

Menos de \$90.000	29,4%
Entre \$90.000 y \$120.000	18,0%
Entre \$120.000 y \$200.000	22,8%
Entre \$200.000 y \$350.000	12,9%
Entre \$350.000 y \$600.000	7,1%
Entre \$600.000 y \$1.000.000	2,4%
Entre \$1.000.000 y \$1.600.000	0,7%
Entre \$1.600.000 y \$2.000.000	0,4%
Entre \$2.000.000 y \$2.500.000	0,0%
Más de \$2.500.000	0,2%
NS-NR	6,1%

**I06. ¿La vivienda en que usted y su familia viven es...?**

Propia, pagada	Propia, pagándose	Arrendada	Facilitada por algún familiar, u otra situación	NS-NR
57,3%	13,6%	16,7%	11,8%	0,6%

**I07. ¿Es dueño usted o alguien de su hogar de alguna otra propiedad (vivienda, terreno)?**

Sí	No	NS-NR
21,7%	76,9%	1,4%

**I08. ¿Posee usted?**

	Sí	No	NS-NR
a. Cuenta corriente	11,0%	87,4%	1,6%
b. Tarjetas de crédito bancarias	13,8%	84,6%	1,6%
c. Tarjetas de crédito de casas comerciales	39,7%	58,7%	1,6%

**I09. ¿Por quién votó usted en la segunda vuelta de las pasadas elecciones presidenciales?**

Ricardo Lagos	35,9%
Joaquín Lavín	17,0%
Votó nulo o blanco	6,0%
No votó, pero estaba inscrito	5,9%
No votó, porque no estaba inscrito	24,2%
NS-NR	11,0%

**I10. Si las elecciones municipales fuesen el próximo domingo, usted cree que votaría por...**

Un candidato partidario del actual gobierno	25,4%
Un candidato en oposición al actual gobierno	14,9%
No sabe por quién votará	24,9%
No sabe si votará	6,3%
No está inscrito	18,6%
NS-NR	9,9 %

**III. Políticamente, usted está más cerca de...**

Derecha	14,0%
Centro-derecha	3,7%
Centro	8,3%
Centro-izquierda	10,0%
Izquierda	12,5%
Ninguna	37,8%
NS-NR	13,7%

## ANEXO 6

### Ficha técnica de la encuesta de elite, PNUD 2004

Entre los meses de enero y julio de 2004, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) formuló una encuesta dirigida a personas que ocupan cargos de alta relevancia en el país.

El cuestionario fue elaborado por el PNUD, y la definición de la muestra fue realizada por un equipo de expertos del PNUD y la Universidad Adolfo Ibáñez, buscando representar de la mejor manera posible la diversidad de características y opiniones de quienes ocupan cargos de alta relevancia para el país. La muestra fue cotejada con un grupo de personas consideradas como jueces, debido a su cabal conocimiento sobre determinados grupos o sectores. El trabajo de campo fue implementado por la Universidad Adolfo Ibáñez y un grupo de encuestadores del PNUD, y se realizó entre el 17 de abril y el 4 de agosto de 2004. Los cuestionarios se aplicaron mediante entrevistas cara a cara, y se supervisó el trabajo en terreno con un equipo de

profesionales formado especialmente para tales efectos.

El tamaño muestral final fue de 222 casos. En total, se realizaron 380 contactos para solicitar entrevistas. El primer acercamiento a los potenciales encuestados se hizo a través de una carta que explicaba los fines del estudio y les solicitaba una entrevista. Luego, los encuestadores realizaron un seguimiento a las cartas, debiéndose en la mayoría de las ocasiones reenviar un copia por fax y/o correo electrónico, e insistir telefónicamente con cada persona. El nivel de rechazo fue del 41%. Las razones para la no aceptación de la entrevista fueron, principalmente, falta de tiempo y ausencia del país. Para reemplazar a los seleccionados, se establecieron de antemano criterios de búsqueda dentro de la misma institución o del mismo cargo en otra entidad. El detalle de la muestra se encuentra en la parte V del presente Informe.

	Encuestas realizadas	Rechazos	Total de contactos
Económico	84	91	175
Político	74	39	113
Simbólico	47	13	60
Social	17	15	32
	222	158	380

## ANEXO 7

### Encuesta Elite PNUD, 2004. Estadísticas univariadas

#### 1. Sexo

Masculino	Femenino
86,5%	13,5%

2. ¿Cuál es su fecha de nacimiento?

3. ¿Cuál es su profesión y cargo, o su actividad principal?

4. ¿En que colegio terminó su educación media?

**5. ¿Cuál es su nivel de educación actual?**

Educación básica incompleta o inferior	0,0%
Básica completa	0,0%
Media incompleta	2,3%
Media completa	0,0%
Instituto Profesional o Centro de Formación Técnica incompleta	0,0%
Instituto Profesional o Centro de Formación Técnica completa	1,4%
Universitaria incompleta	5,4%
Universitaria completa	45,5%
Posgrado (master, doctorado o equivalente)	45,5%
NS-NR	0,0%

**6. ¿Qué carrera o carreras de pregrado estudió? ¿En qué universidad? ¿En qué país? (Sólo para quienes tienen educación superior completa).**

**7. ¿En qué universida(des) realizó su(s) posgrado(s)? ¿En qué país? (Sólo para quienes tienen educación de posgrado).**

**8. ¿Ha viajado usted al extranjero en los últimos años? ¿Cuántos viajes realiza anualmente en promedio?**

No ha viajado	Sí ha viajado	NS-NR	N° de veces promedio
2,3%	97,7%	0,0%	5,6

**9. ¿Ha vivido usted en el extranjero alguna vez (por un mínimo de seis meses)?**

Sí	No	NS-NR
63,1%	36,9%	0,0%

**10. Si usted piensa en su trayectoria profesional hasta la posición que tiene hoy en día, ¿cuánto han pesado cada uno de los siguientes factores, en una escala del 1 al 7 (donde 1 es menos y 7 más)? (pasar por cada factor).**

	Evaluación 1 a 7
Su capacidad de establecer alianzas con otros	5,7
Su calificación profesional	5,9
Tener ideas propias, creativas	6,2
Su capacidad de adaptación a situaciones cambiantes	6,2
El nivel social de la familia de sus padres	4,3
Tener relaciones y contactos con personas importantes	4,7
Su voluntad y perseverancia	6,4

**11. ¿Podría decir la religión o Iglesia a la que usted se siente más cercano?**

Católica	Evangélica	Mormona	Otra Iglesia cristiana	Judía	Otra religión no cristiana	Ninguna	NS-NR
76,1%	1,4%	0,0%	3,2%	0,9%	0,0%	18,5%	0,0%

**12. Aparte de ceremonias religiosas tales como casamientos, bautizos y funerales, ¿usted...?**

Asiste regularmente a servicios religiosos	44,6%
Asiste de vez en cuando a servicios religiosos	23,0%
No asiste a servicios religiosos	32,4%
NS-NR	0,0%



**13. Políticamente, usted está más cerca de...**

Derecha	Centro-derecha	Centro	Centro-izquierda	Izquierda	Ninguna	NS-NR
17,1%	22,5%	19,4%	23,0%	9,0%	5,9%	3,2%

**14. ¿Cuál es el nivel de educación que alcanzó su padre o la persona que lo crió?**

Educación básica incompleta o inferior	2,7%
Básica completa	5,4%
Media incompleta	2,7%
Media completa	23,0%
Instituto Profesional o Centro de Formación Técnica incompleta	0,9%
Instituto Profesional o Centro de Formación Técnica completa	8,6%
Universitaria incompleta	7,7%
Universitaria completa	45,0%
Posgrado (master, doctorado o equivalente)	4,1%
NS-NR	0,0%

**15. ¿En qué colegio estudió su padre o la persona que lo crió, y en qué ciudad estaba ese colegio?**

**16. Diga el cargo o posición de mayor nivel que desempeñó su padre durante su vida profesional (describir).**

**17. ¿En qué colegio o colegios estudian o estudiaron sus hijos?**

**18. ¿En qué universidad o universidades estudian o estudiaron sus hijos?**

**19. Diga cuán aceptables le parecen a usted cada una de las siguientes conductas:**

	Siempre es aceptable	Lo acepta en algunas ocasiones	Lo acepta sólo en situaciones excepcionales	Nunca lo acepta	NS-NR
Aborto	2,7%	18,0%	35,6%	42,8%	0,9%
Divorcio	44,6%	27,9%	15,3%	10,4%	1,8%
Eutanasia	7,2%	16,2%	28,8%	46,4%	1,4%
Consumo privado de marihuana	14,4%	18,9%	14,0%	48,2%	4,5%
Homosexualidad	41,4%	16,2%	13,1%	22,1%	7,2%
Relaciones sexuales prematrimoniales	46,4%	30,2%	7,2%	11,7%	4,5%

**20. ¿Cuán de acuerdo está usted con la siguiente frase: “La gente como usted tiene, en general, gustos más cultivados y educados que el común de las personas”?**

Muy de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	NS-NR
21,2%	58,1%	14,0%	4,5%	2,3%

**21. Pensando en el desarrollo del país, cuán importante le parece a usted cada una de las siguientes opciones (en una escala de 1 a 10, donde 1 es lo menos importante y 10 lo más importante).**

	Promedio
Dejar que los mercados se autorregulen con la menor intervención posible	7,0
Concentrar los esfuerzos iniciales en reducir la desigualdad social, aunque signifique hacer más lento el crecimiento	6,2
Aumentar la capacidad regulatoria de las instituciones públicas sobre el mercado	4,5
Priorizar la búsqueda de una base estable de crecimiento económico, aunque haya que postergar algunos objetivos de interés social	6,2

**22. ¿Cuán de acuerdo está con cada una de las siguientes afirmaciones?**

	Muy de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	NS-NR
La influencia política de las personas debería circunscribirse principalmente a la participación en las elecciones	9,9%	15,3%	53,6%	20,3%	0,9%
Demasiada crítica de los medios de comunicación a los líderes políticos afectan la democracia	10,4%	29,7%	42,3%	17,1%	0,5%
La realización de plebiscitos es un complemento necesario para la democracia en Chile hoy	19,8%	42,3%	34,7%	1,8%	1,4%
Que el voto de una persona con educación valga lo mismo que el de una persona sin educación puede llevar a tomar decisiones equivocadas	6,8%	14,9%	35,1%	42,3%	0,9%

**23. ¿Cuán de acuerdo está con cada una de las siguientes frases?**

	Muy de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	NS-NR
Hay que relacionarse cuidadosamente con la globalización, porque puede atentar contra nuestros valores culturales	8,1%	45,9%	36,9%	8,1%	0,9%
Incorporarse sin reserva a la globalización puede permitirle al país adquirir un conjunto de valores positivos para su desarrollo	5,0%	54,5%	34,7%	4,1%	1,8%

**24. Pensando en su actual ámbito de actividad, ¿cree usted que en Chile es mejor plantearse proyectos de corto o de largo plazo? (en una escala de 1 a 10, donde 1 es corto y 10 es largo plazo).**

Promedio	7,5
----------	-----

**25. Pensando en lo que se requiere para llevar a cabo un proyecto en su ámbito de acción, de los siguientes factores, ¿cuál es el más determinante para tener éxito?**

Tener dinero	5,0%
Construir vínculos con autoridades claves	5,9%
Ser capaz de instalar ideas en la opinión pública	48,2%
Tener capacidad de convocar y representar a la gente	36,9%
NS- NR	4,1%

**26. En el largo plazo, la prudencia es más rentable que el riesgo. En una escala del 1 al 10, ¿cuán de acuerdo está usted con esta frase? (donde 1 es nada de acuerdo y 10 es totalmente de acuerdo).**

Promedio	6,3
----------	-----

**27. Le voy a leer una serie de problemas que tienen usualmente las personas que ocupan cargos relevantes. Diga ¿cuán frecuentes cree usted que son éstos en su ámbito de acción?**

	Casi siempre	Algunas veces	Pocas veces	Casi nunca	NS-NR
Muy poco tiempo para la vida privada	52,3%	38,3%	5,9%	3,6%	0,0%
Muy poco tiempo para pensar sobre metas y proyectos	18,9%	43,2%	27,9%	9,9%	0,0%
Frustración, porque muchos problemas no logran ser resueltos	9,5%	45,9%	35,6%	9,0%	0,0%
Escasa presencia en la opinión pública	4,5%	26,1%	36,5%	32,0%	0,9%

**28. En ocasiones, entrar en conflictos puede significar más pérdidas que ganancias. En una escala del 1 al 10, ¿cuán de acuerdo está usted con esta frase? (donde 1 es nada de acuerdo y 10 es totalmente de acuerdo).**

Promedio	6,7
----------	-----

**29. Pensando en que usted toma decisiones que afectan a muchas personas, ¿quién diría que tiene derecho a pedirle cuentas por sus decisiones? Señale todas las que quiera.**

Los accionistas o algún directorio	59,9%
La ciudadanía	56,8%
La Iglesia a la que usted adhiere	17,6%
Sus pares	56,3%
Algún partido político	14,4%
Usted mismo, su conciencia	88,7%
Algún superior jerárquico	53,6%

**30. ¿Qué frase lo representa mejor respecto del futuro?**

Lo más importante es que Chile tenga un proyecto común al que nos sumemos todos	50%
Lo más importante es que en Chile cada uno tenga la capacidad para realizar sus propios proyectos	45%
NS-NR	5%

**31. Dada la complejidad de la sociedad chilena actual, ¿cuán posible cree usted que es conducirla hacia un proyecto común?**

Muy posible	Algo posible	Poco posible	Muy poco posible	NS-NR
25,2%	56,8%	13,1%	4,5%	0,5%

**32. Pensando en los líderes de Chile, ¿cree usted que existe algún(os) grupo(s) que tenga(n) un proyecto definido para el futuro de Chile?**

Sí	No	NS-NR
71,6%	27,5%	0,9%

**33. ¿Se siente usted parte de alguno de estos proyectos? (Sólo para quienes respondieron Sí en pregunta 33).**

Sí	No
73,7%	26,3%

**34. Pensando en sus ideas acerca de cómo debe ser Chile, ¿qué instituciones, de cualquier tipo, diría usted que representan mejor estas ideas? (Si el entrevistado no señala ninguna, se leyó a modo de ejemplo: algún medio de comunicación, universidad, centro de estudios, partido político, institución religiosa, etc.).**

**35. ¿Tiene usted algún grado de incidencia o participación en alguna de estas instituciones?**

Sí	No	NS-NR
64,9%	27,9%	7,2%

**36. Pensando en la posición que usted ocupa en la sociedad, ¿en qué medida cree que sus actividades influyen en cómo evoluciona la sociedad chilena? (donde 1 es en ninguna medida y 10 es en gran medida).**

Promedio	6,2
----------	-----

**37. ¿En qué medida siente usted que tiene la obligación de trabajar por encontrar soluciones a los problemas de los chilenos? (donde 1 es en ninguna medida y 10 es en gran medida).**

Promedio	8,5
----------	-----

**38. ¿En qué medida cree usted que la opinión pública reconoce el aporte que las personas como usted hacen al país? (donde 1 es en ninguna medida y 10 es en gran medida).**

Promedio	5,2
----------	-----

**39. Para la construcción de un proyecto-país, ¿cuán dispuesto está usted a asumir mayores responsabilidades directivas, aun postergando sus proyectos personales?**

Muy dispuesto	Algo dispuesto	Poco dispuesto	Muy poco dispuesto	NS-NR
56,8%	35,6%	5,9%	0,9%	0,9%

**40. A veces, las personas utilizan la palabra “poder”; ¿qué le sugiere a usted esta palabra? Señale las tres primeras palabras que se le vienen a la cabeza.**

**41. Si usted mira a Chile en relación al resto de los países del mundo, ¿diría que actualmente es?**

Más poderoso que antes	85,1%
Igual de poderoso que antes	12,2%
Menos poderoso que antes	0,9%
NS-NR	1,8%

**42. Pensando en los cambios que ha vivido Chile, ¿usted diría que las personas que ocupan posiciones como la suya han ido...?**

Ganando poder	Perdiendo poder	Han mantenido su poder	NS-NR
37,8%	18,0%	42,8%	1,4%

**43. Si usted piensa en los cambios que han ocurrido en Chile en economía, política, medios de comunicación; usted cree que en Chile...**

El poder está menos concentrado que antes	44,1%
El poder está igual de concentrado que antes	26,6%
El poder está más concentrado que antes	28,8%
NS-NR	0,5%

**44. Las transformaciones de Chile en el último tiempo han hecho que emerjan nuevos poderes en la sociedad. ¿Qué opina usted de esto?**

Se trata de una oportunidad para el país	81,1%
Se trata de un riesgo para el país	10,8%
No creo que existan estos nuevos poderes (No leída)	3,6%
NS-NR	4,5%

**45. Para terminar, voy a entregarle una tarjeta en la que se enumera una serie de actores de nuestro país de carácter político, económico y social. Me gustaría que dijera cuánta influencia cree usted que tiene cada uno de ellos hoy en Chile. Marque 1 si usted cree que el actor no tiene influencia, y 10 si cree que tiene mucha influencia. Comience señalando a quienes usted crea que tienen más y menos influencia. Utilice valores intermedios para los distintos grados de influencia.**

**46. Pensando en la posición que usted ocupa, me gustaría que volviera a mirar la lista de actores y marcara a todos aquellos con los cuales usted tiene vínculos formales o informales importantes.**

**47. Ahora, ¿podría nombrar a todos aquellos actores con los cuales ocasionalmente ha tenido o tiene conflictos?**

**48. Para finalizar, señale aquellos actores que usted estima tienen demasiado poder**

	45 Influencia (promedio)	46 Contacto (preferencias)	47 Conflicto (preferencias)	48 Demasiado poder (preferencias)
Contraloría General de la República	5,5	81	28	23
ONGs y Fundaciones	3,6	117	46	15
Superintendencias (de Bancos y Financieras, de Isapres, de AFP)	6,1	104	32	38
Grandes tiendas y supermercados	5,4	92	38	51
Centros de investigación y universidades	5,3	172	9	1
Ministerios del área política (Interior, SEGGOB, SEGPRES)	7,2	126	44	51
Grandes grupos económicos	8,0	112	49	125
Medios de comunicación	8,6	172	87	128
Colegios profesionales	3,7	74	21	11
Ministerios del área económica (Hacienda, Economía)	8,3	135	41	67
Empresas de servicios básicos	5,2	75	26	16
Asociaciones empresariales	6,7	132	36	65
Artistas e intelectuales	4,2	96	11	3
AFP, Isapres	5,1	79	37	46
Poder Judicial	6,5	85	30	25
Asociaciones sindicales	3,4	70	40	11
Cámara de diputados	5,7	140	46	17
Banco Central	7,4	76	9	20
Alcaldes	5,9	125	40	10
Empresas mineras	5,2	55	15	34
Iglesia	6,8	123	22	47
Asesores comunicacionales y de imagen	5,5	100	15	38
Grandes industrias	5,9	84	24	34
Partidos políticos	5,9	133	75	38
Empresas de telefonía y TV cable	5,1	82	19	33
Fuerzas Armadas	5,6	78	25	40
Grandes inmobiliarias y constructoras	4,5	67	18	16
Cámara de senadores	6,7	145	35	16
Empresas de transporte (aéreo y marítimo)	4,4	62	15	10
Asesores económicos y legales de alto nivel	5,5	119	18	24
Grandes empresas agropecuarias, pesqueras y silvícolas	4,9	56	13	16
Bancos	6,4	134	34	70

## ANEXO 8

### Índice Encuesta PNUD, 2004

Índice	Componentes	Operacionalización o categorías	Valores	Distribución (%)
Individuación aditiva (Preg. 16 - Casi siempre/ Siempre (3)) Pregs. 17 y 18	Pregs. 16_a (1-2), 16_b (1-2), 16_c (1-2), 17 (1) y 18 (3)	Índice aditivo de indicadores dicotómicos (presencia-ausencia) de categorías asociadas al tema de la individuación	Baja	40,1
			Media	36,5
			Alta	23,3
Religiosidad	Pregs. 97 y 98	Tipología resultante del cruce de las preguntas componentes, y de asignar categorías a las celdas resultantes de acuerdo al posicionamiento creyente-no creyente	Practicantes	21,0
			Observantes	42,9
			Nominales	25,8
			No religiosos	9,3
			No contesta	1,0
Carga de responsabilidad	Pregs. 92 (1), 94 (1), 95 (1) y 99 (1)	Índice aditivo de indicadores dicotómicos (presencia-ausencia) de categorías asociadas al tema de la carga de responsabilidad	+	15,6
			++	21,7
			+++	31,5
			+++	23,1
			++++	8,1
Autoconfianza (IPS)	Pregs. 13_a y 13_b	Tipología resultante del cruce de las preguntas componentes, y de asignar categorías a las celdas resultantes de acuerdo al posicionamiento capacidad-perseverancia	Bajo	66,2
			Mediano	27,2
			Alto	6,6
Relaciones sociales (IPS)	Pregs. 19_a (1-2), 19_b (1-2), 19_c (1-2), 19_d (1-2), 20_a (1), 20_b (1), 20_c (1) y 20_d (1)	Índice aditivo de indicadores dicotómicos (presencia-ausencia), recodificado en tres tramos	Bajo	35,6
			Mediano	42,9
			Alto	21,5
Educación (IPS)	Preg. 30	Recodificación de la pregunta 30 en tres tramos (mucho, algo y poco-nada)	Bajo	45,0
			Mediano	33,9
			Alto	21,1
Ingreso (IPS)	Pregs. 31 y 32	Tipología resultante del cruce de las preguntas componentes, y de asignar categorías a las celdas resultantes de acuerdo al posicionamiento probable-no probable	Bajo	60,7
			Mediano	30,3
			Alto	9,0
Red interna (IPS)	Pregs. 32_b y 32_c	Índice aditivo de indicadores dicotómicos (presencia-ausencia), recodificado en tres tramos	Bajo	55,4
			Mediano	36,0
			Alto	8,6
Red externa (IPS)	Pregs. 33_c, 33_d, p33_e, 33_f, 33_g y 33_h	Tipología resultante del cruce de las dimensiones componentes (instituciones), y de asignar categorías a las celdas resultantes de acuerdo al posicionamiento probable-no probable	Bajo	49,5
			Mediano	32,2
			Alto	18,3
Ntiles de poder subjetivo (1ª dimensión homals)	Educación (IPS), ingreso (IPS) y red interna (IPS)	Recodificación de la primera dimensión del análisis de correspondencias múltiples de los índices componentes	+	23,8
			++	20,0
			+++	15,5
			++++	18,1
			+++++	22,6

Índice	Componentes	Operacionalización o categorías	Valores	Distribución (%)
Grupos Preg. 29a - 1ª mención Preg. 22	Pregs. 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28 y 29_a	Agrupaciones resultantes de un análisis de conglomerados (5 grupos), sobre las primeras dimensiones del análisis de correspondencias múltiples de las preguntas componentes, y la interpretación de dichos grupos a partir de las similitudes observadas	"Chanta", produce rabia	11,6
			El buen orden que protege	16,6
			Abuso (y búsqueda de aliados para superarlo)	26,0
			Fuerza personal para surgir	23,5
			Realización	22,4
Disposición participación	Pregs. 53, 54, 56_a, 56_b, 56_c y 56_d	Recodificación de la primera dimensión del análisis de correspondencias múltiples de las preguntas componentes	++++	24,9
			+++	26,4
			++	25,1
			+	23,6
Disposición dirigencia	Pregs. 57, 58, 59_a, 59_b y 59_c	Índice aditivo de indicadores dicotómicos (presencia-ausencia) de categorías asociadas al tema de la disposición a la dirigencia	Cero	38,0
			Uno	20,8
			Dos	13,0
			Tres	12,7
			Cuatro	9,8
Disposición dirigencia	Pregs. 57, 58, 59_a, 59_b y 59_c	Índice aditivo de indicadores dicotómicos (presencia-ausencia) de categorías asociadas al tema de la disposición a la dirigencia, recodificado en tres tramos	+	38,0
			++	33,7
			+++	28,3
Participación efectiva 3 grupos (2 dimensiones homals)	Disposición a la dirigencia y disposición a la participación	Agrupaciones resultantes de un análisis de conglomerados (3 grupos) sobre las primeras dimensiones del análisis de correspondencias múltiples de los índices componentes, y la interpretación de dichos grupos a partir de las similitudes observadas	+++	23,2
			++	44,0
			+	32,7
Tipología Preg. 45 (piso, oportunidades)	Pregs. 45_a, 45_b, 45_c, 45_d, 45_e, 45_f, 45_g y 45_h	Agrupaciones resultantes de un análisis de conglomerados (3 grupos) sobre las primeras dimensiones del análisis de correspondencias múltiples de las preguntas componentes, y la interpretación de dichos grupos a partir de las similitudes observadas	+++	39,4
			++	40,2
			+	20,4
Ntiles Preg. 46 (posibilidad de acceder)	Pregs. 46_a, 46_b, 46_c, 46_d, 46_e, 46_f, 46_g y 46_h	Recodificación de la primera dimensión del análisis de correspondencias múltiples de las preguntas componentes	+	25,0
			++	25,8
			+++	23,6
			++++	25,6
Cruce de celda Pregs. 45 y 46 recodificada	Tipología 45 y Ntiles 46 recodificados	Tipología resultante del cruce de las preguntas componentes	45 + 46 +	16,8
			45 + 46 ++	3,5
			45 ++ 46 +	22,3
			45 ++ 46 ++	17,9
			45 +++ 46 +	11,6
	45 +++ 46 ++	27,8		

Índice	Componentes	Operacionalización o categorías	Valores	Distribución (%)
Grupos orientación a la política	Pregs. 73, 75, 76, 110 y 111	Agrupaciones resultantes de un análisis de conglomerados (4 grupos) sobre las primeras dimensiones del análisis de correspondencias múltiples de las preguntas componentes, y la interpretación de dichos grupos a partir de las similitudes observadas	Automarginado con opinión	26,2
			Democrático	16,9
			Participante distante	28,7
			Marginado enojado	28,2
Ntiles Preg. 46 recodificada	Ntiles Preg. 46 (posibilidad de acceder)	Recodificación del índice de posibilidad de acceso en 2 grupos	+	50,8
			++	49,2
Preg. 50, ¿Cuáles han ganado o perdido poder?, grupos de personas	Pregs. 50_a, 50_b, 50_c, 50_d, 50_e, 50_f, 50_g, 50_h, 50_i y 50_j	Agrupaciones resultantes de un análisis de conglomerados (5 grupos) sobre las primeras dimensiones del análisis de correspondencias múltiples de las preguntas componentes, y la interpretación de dichos grupos a partir de las similitudes observadas	Han perdido	13,5
			Han mantenido	8,5
			Han ganado - Han perdido	40,4
			Han ganado	24,0
			Han ganado - Ha mantenido	13,7
Pregs. 49 y 51	Pregs. 49_a, 49_b, 49_c, 49_d, 49_e, 49_f, 49_g, 49_i, 51_a, 51_b, 51_c, 51_d, 51_e, 51_f, 51_g y 51_i	Agrupaciones resultantes de un análisis de conglomerados (4 grupos) sobre las primeras dimensiones del análisis de correspondencias múltiples de las preguntas componentes, y la interpretación de dichos grupos a partir de las similitudes observadas	Ha ganado - adecuado	15,1
			Ha ganado - más poder	37,8
			Ha mantenido	14,4
			Ha perdido - menos poder	32,8
Preg. 38	Pregs. 38_a, 38_b, 38_c, 38_d, 38_e, 38_f, 38_g, 38_h, 38_i, 38_j, 38_k, 38_l, 38_m y 38_n	Agrupaciones resultantes de un análisis de conglomerados (3 grupos) sobre las primeras dimensiones del análisis de correspondencias múltiples de las preguntas componentes, y la interpretación de dichos grupos a partir de las similitudes observadas	Pesa más	46,1
			Pesa menos	13,2
			Pesa igual	40,7
Tipo de liderazgo (4 dimensiones) Preg. 62 incluida	Pregs. 62, 63, 64, 66_a, 66_b, 66_c y 69	Agrupaciones resultantes de un análisis de conglomerados (5 grupos) sobre las primeras dimensiones del análisis de correspondencias múltiples de las preguntas componentes, y la interpretación de dichos grupos a partir de las similitudes observadas	1	25,1
			2	18,9
			3	25,0
			4	16,3
			5	14,7
Preg. 39 Ntiles primera dimensión ayuda defenderse	Pregs. 39_a, 39_b, 39_c, 39_d, 39_e, 39_f, 39_g, 39_h, 39_i, 39_j y 39_k	Recodificación de la primera dimensión del análisis de correspondencias múltiples de las preguntas componentes.	++++	24,4
			+++	25,7
			++	25,0
			+	25,0
Pregs. 33 y 37	Pregs. 33 y 37	Recodificación de la primera dimensión del análisis de correspondencias múltiples de las preguntas componentes	1	19,9
			2	20,1
			3	19,9
			4	20,1
			5	20,0



Índice	Componentes	Operacionalización o categorías	Valores	Distribución (%)
Pregs. 38 y 39 (5 grupos)	Pregs. 38 39 Ntiles primera dimensión ayuda defenderse	Agrupaciones resultantes de un análisis de conglomerados (5 grupos) sobre las primeras dimensiones del análisis de correspondencias múltiples de las preguntas componentes, y la interpretación de dichos grupos a partir de las similitudes observadas	1	7,6
			2	31,0
			3	16,4
			4	30,2
			5	14,7
Pregs. 38 y 39 (3 grupos)	Pregs. 38 y 39 Ntiles primera dimensión ayuda defenderse	Agrupaciones resultantes de un análisis de conglomerados (3 grupos) sobre las primeras dimensiones del análisis de correspondencias múltiples de las preguntas componentes, y la interpretación de dichos grupos a partir de las similitudes observadas	1	10,7
			2	41,6
			3	47,7
Satisfacción 4 grupos - 3 recodificado (2 dimensiones)	Pregs. 88, 89 y 90	Agrupaciones resultantes de un análisis de conglomerados (3 grupos) sobre las primeras dimensiones del análisis de correspondencias múltiples de las preguntas componentes, y la interpretación de dichos grupos a partir de las similitudes observadas	Baja	22,5
			Mediana	55,5
			Alta	21,9

## ANEXO 9

### Índice Desarrollo Humano especial para Chile según Regiones 1990 – 2003

Cuadro resumen de variables y ponderaciones, según dimensiones:

Dimensiones	Ponderación entre dimensión	Ponderación intradimensión	Variables
Salud	1/3		Años de Vida Potencialmente Perdidos/Hab. *1000
Educación	1/3	1/4	Media de años de educación (mayores de 24 años)
		2/4	Alfabetismo de adultos (mayores de 24 años)
		1/4	Tasa combinada de matriculación (pre-escolar, básica, secundaria y superior)
Ingresos	1/3	1/3	Ingreso autónomo per cápita por hogar (PPA en dólares)
		1/3	Ingreso autónomo per cápita por hogar (PPA en dólares) corregido por coeficiente de Gini (ingresos *(1-Gini))
		1/3	Ingreso autónomo per cápita por hogar (PPA en dólares), corregido por % de personas bajo la línea de pobreza (Ingresos*(1-(%pobreza/100))

El nivel de logro para cada variable se calcula a partir de su contraste con valores mínimos y máximos normativos.

$$\frac{(\text{Valor observado} - \text{límite inferior})}{(\text{Límite superior} - \text{límite inferior})}$$

**Valores mínimos y máximos normativos, según variables:**

	Mínimo	Máximo
Tasa de Años de Vida Potencial Perdidos por mil hab.*	300	45.03
Alfabetismo de adultos	0	100
Media de escolaridad	0	15
Tasa bruta de matriculación	0	100
Ingreso autónomo <i>per cápita</i> en dólares PPA**	100	40000

\* Sobre la base del peor valor comunal y la media del decil de comunas más favorecidas (ver Índice de Desarrollo Humano en Chile 1990-1998).

\*\* Ver Informe Mundial sobre Desarrollo Humano PNUD, 1999.

El cálculo del IDH especial para Chile adopta la siguiente forma:  $(\text{logro en salud} + \text{logro en educación} + \text{logro en ingresos})/3$

**Logro en salud. La variable que operacionaliza esta dimensión es la siguiente:**

Años de Vida Potencialmente Perdidos* (AVPP)	Se define como "la diferencia entre un límite potencial de vida (80 años) y la edad de muerte de cada defunción"
Años de Vida Potencialmente Perdidos/por mil habitantes	Para la comparación entre dos poblaciones de tamaño diferente, se utiliza una tasa que expresa la pérdida de AVPP por cada mil habitantes

\* Metodologías de apoyo a la priorización local de problemas de salud, Departamento de Epidemiología del Ministerio de Salud, 2000.

Asumiendo la crítica de que los datos AVPP para un año específico pueden ser afectados por hechos coyunturales, para el cálculo de esta versión del IDH especial para Chile se utilizó el promedio de tres años. Los rangos utilizados fueron 1990–1992 y 1996–1998. Esto introduce un elemento de no comparabilidad de las cifras presentadas en este Informe con las otras de IDH Regionales

presentadas en estudios anteriores (PNUD 1999 y MIDEPLAN-PNUD, 2000).

La variable AVPP/hab\*1000 no mide logro. Por ello, se utilizó su inverso, transformándola en una variable con un rango de entre 0 y 1 (donde 0 significa ningún logro y 1, máximo logro).

**Logro en educación. Las variables que operacionalizan esta dimensión son las siguientes:**

<b>Variables</b>	<b>Ponderación intradimensión</b>	<b>Definición</b>
Alfabetismo de adultos (mayores de 24 años)	2/4	Es el porcentaje de personas que declararon saber leer y escribir (Encuesta CASEN)
Media de años de escolaridad de adultos (mayores de 24 años)	1/4	Es el promedio de años de escolaridad de la población mayor de 24 años (Encuesta CASEN)
Tasa combinada de matriculación	1/4	Promedio ponderado de las coberturas de educación prebásica, básica, media y superior

**Componentes de la tasa combinada de matriculación:**

<b>Componentes</b>	<b>Ponderación intravariante</b>	<b>Definición</b>
Cobertura prebásica	1/9	Es la matrícula total de educación parvularia dividida por la población total menor de 6 años, más la matrícula de extraedades, menos la matrícula en enseñanza básica y especial menor de 6 años
Cobertura de educación básica	4/9	Es la matrícula total de educación básica y especial dividida por la población de 6 a 13 años, más la matrícula de extraedades, menos la matrícula de enseñanza media de 13 años o menos y la matrícula de educación parvularia de 6 años o más (Encuesta CASEN – MIDEPLAN)
Cobertura de educación media	2/9	Es la matrícula total de educación media dividida por la población total de 14 a 17 años, más la matrícula de extraedades, menos la matrícula de educación básica y superior de entre 14 y 17 años* (Encuesta CASEN - MIDEPLAN)
Cobertura de educación superior	2/9	Es la matrícula total de educación superior dividida por la población de 18 a 24 años, más la matrícula en enseñanza superior menor de 18 años y mayor de 24 años, menos la matrícula en educación básica, especial y media de entre 18 y 24 años** (Encuesta CASEN – MIDEPLAN)

\* Se excluyó del denominador la educación de adultos entre los 14 y 17 años.

\*\* Se excluyó del denominador la educación de adultos entre los 18 y 24 años.

**Logro en ingresos:**

Ingresos per cápita por hogar (PPA en dolares)	Ingresos per cápita por hogar (fuente: CASEN) Coeficiente de Gini (fuente: MIDEPLAN) Porcentaje de hogares no pobres (fuente: CASEN)
--	--

# BIBLIOGRAFÍA

---

- Agosín, Manuel, y Ernesto Pastén (2003)  
*Corporate governance in Chile*, documento de trabajo N° 209  
Santiago de Chile, Banco Central
- Agraria Ltda. y Corfo (2002)  
*Evaluación del programa de desarrollo de proveedores (agroindustrial)*, informe  
Santiago de Chile
- Arts, Bas (2003)  
*Non-state actors in global governance: A power analysis*, presentado en el taller The Governance of Global Issues - Effectiveness, Accountability, and Constitutionalization  
Edimburgo
- Alexander, Jeffrey (1994)  
“Las paradojas de la sociedad civil”, en *Revista Internacional de Filosofía Política*, N° 4  
Madrid, UNED-UAM
- Amuedo-Dorantes, Catalina (2004)  
“Work contracts and earnings inequality: The case of Chile”, documento mimeografiado, por publicarse en *Journal of Development Studies*
- Barkar, Chris (2003)  
*Televisión, globalización e identidades culturales*  
Barcelona, Paidós
- Bauman, Zygmunt (2001)  
*En busca de la política*  
Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica
- \_\_\_\_\_ (2003)  
*Modernidad líquida*  
Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica
- Beck, Ulrich (2002)  
*Macht und Gegenmacht im Globalen Zeitalter*  
Francfort, Suhrkamp
- Bellei, Cristián (2001)  
*¿Ha tenido impacto la Reforma Educativa chilena? Proyecto Alcance y resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay*  
Santiago de Chile, Ministerio de Educación
- Bellei, Cristián y otros (2004)  
*¿Quién dijo que no se puede? Escuelas efectivas en sectores de pobreza*  
Santiago de Chile, UNICEF y Asesorías para el Desarrollo
- Bellei, Cristián y otros (eds.) (2002)  
“Conclusiones”, en *Participación de los centros de padres en la educación*  
Santiago de Chile, UNICEF
- Benavente J.M., y Gustavo Crespi (2004)  
“The impact of an associative strategy on small and medium enterprises in Chile”, por aparecer en *Journal of Development Economics*  
Amsterdam
- Bernasconi, Andrés, y Fernando Rojas (2004)  
*Informe sobre la educación superior en Chile: 1980-2003*  
Santiago de Chile, Universitaria
- Beyer, Harald (1997)  
“Distribución del ingreso: antecedentes para la discusión”, en *Estudios Públicos*, N° 65  
Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos
- Bianchi, Patrizio y, Mario Davide Parrilli (coords.) (2002)  
*Obstáculos y oportunidades de inversión para el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas en Chile*  
Boloña, Universidad de Ferrara y Consultora Nomisma
- Bourdieu, Pierre (2001)  
*Sobre la televisión*  
Barcelona, Anagrama

- Bravo, David (2003)  
 “Trabajo: dignidad y cambios. El mercado laboral chileno”, en Eugenio Tironi y otros, *Cuánto y cómo cambiamos los chilenos. Balance de una década*, Cuadernos Bicentenario  
 Santiago de Chile, Instituto Nacional de Estadísticas
- Bueno, Gustavo (2002)  
*Telebasura y democracia*  
 Barcelona, Ediciones B
- Bürklin, Wilhelm, y Hilke Rebenstorf (1997)  
*Eliten in Deutschland*  
 Opladen, Alemania, Leske + Budrich
- Cabrera, Ángel, y otros (2002)  
*Las Pyme: Quiénes son, cómo son y qué hacer con ellas*  
 Santiago de Chile
- Cárdenas, Jaime (2000)  
 “Partidos políticos”, en *Léxico de la política*  
 México, Fondo de Cultura Económica
- Carnoy, Martin (2000)  
 “School choice? Or is it privatization?”, en *Educational Researcher*, vol. 29, N° 7  
 Washington DC, American Education Research Association
- Carnoy, Martin, y Claudio de Moura Castro (1997)  
*¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina?*  
 Washington DC, Banco Interamericano del Desarrollo
- Castoriadis, Cornelius  
*La democracia como procedimiento y como régimen*  
 (www.globalizacion.org/biblioteca/castoriadisDemocracia.html)
- \_\_\_\_\_ (2004)  
*Poder, política, autonomía* (www.hemerodigital.unam.mx/ANVIES/Ham/estudio/letras18/textos1/sec\_1.html)
- CENDA (2004)  
*Chile: Bases para una reforma al sistema de pensiones*  
 Santiago de Chile
- CIVICUS (1999)  
*La sociedad civil en el milenio*  
 Connecticut, Kumarian Press Inc.
- Cohen, Jean, y Andrew Arato (2000)  
*Sociedad civil y teoría política*  
 México, Fondo de Cultura Económica
- Contreras, Dante (2002)  
 “Explaining wage inequality in Chile: Does education really matters?”, en *The Journal of Income Distribution*, N° 11  
 Toronto, York University
- Cox, Cristián (1997)  
 “La reforma de la educación chilena: contexto, contenidos, implementación”, en *PREAL* N° 8  
 Santiago de Chile
- \_\_\_\_\_ (2002)  
 “La reforma educativa y los desafíos de su etapa presente”, ponencia presentada en julio en Debate 13: Educación: La Reforma en Marcha, organizado por Corporación Expansiva  
 Santiago de Chile
- De Ferranti, David, y otros (2003)  
*Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿Ruptura con la historia? Estudios sobre América Latina y el Caribe*  
 Banco Mundial
- De la Maza, Gonzalo (2004)  
*Tan lejos, tan cerca. Políticas sociales y sociedad civil en Chile*  
 Santiago de Chile, manuscrito
- Diamond, Larry (1997)  
 “Repensar la sociedad civil”, en *Revista Metapolítica*, vol. 1, N° 2  
 México

- División de Organizaciones Sociales (2001)  
*Asociacionismo emergente en Chile: Estudios y reflexiones*  
Santiago de Chile, Ministerio Secretaría General de Gobierno
- \_\_\_\_\_ (2004)  
*Informe sobre la legislación relativa al derecho a la asociación*  
Santiago de Chile, Ministerio Secretaría General de Gobierno
- Diario Financiero* (2004)  
“Gobierno inicia diálogo para tantear terreno a futura reforma provisional”, 4 de agosto  
Santiago de Chile
- Ehrenberg, Alain (2000)  
*La fatiga de ser uno mismo*  
Buenos Aires, Nueva Visión
- El Mercurio* (2004)  
“AFP plantea su propia reforma a las pensiones”, cuerpo Economía y Negocios, 12 de agosto
- \_\_\_\_\_ (2004)  
*Cambios previsionales*, edición especial publicada el 20 de agosto  
Santiago de Chile
- \_\_\_\_\_ (2004)  
“Las AFP publican el listado de pensionables”, cuerpo Economía y Negocios, 31 de agosto  
Santiago de Chile
- Fitoussi, Jean Paul (1997)  
*La nueva era de las desigualdades*  
Buenos Aires, Manantial
- Friedkin, Noah, y Michael Slater (1994)  
“School leadership and performance: A social network approach”, en *Sociology of Education*, vol. 67, issue 2  
Washington DC, American Sociological Association
- Fuenzalida, Valerio (2002)  
*Televisión abierta y audiencia en América Argentina*, Norma
- García-Huidobro, Juan Eduardo (2001)  
“Conflictos y alianzas en las reformas educativas. Siete tesis basadas en la experiencia chilena”, en Martinic, Sergio, y Marcela Prado (eds.), *Economía política de las Reformas Educativas en América Latina*  
Santiago de Chile, CIDE y PREAL, ARGE Comunicaciones
- García-Huidobro, Juan Eduardo, y Cristián Bellei (2003)  
*Desigualdad educativa en Chile*, serie de documentos de trabajo  
Santiago de Chile, Escuela de Educación Universidad Alberto Hurtado
- García-Huidobro, Juan Eduardo, y Cristián Cox (1999)  
“La reforma educacional chilena 1990-1998. Visión de conjunto”, en García-Huidobro, Juan Eduardo (ed.), *La reforma educacional chilena*  
Madrid, Editorial Popular
- Garretón, Manuel Antonio (2001)  
*Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina*  
Santiago, CEPAL
- Gauthier, Pilles y otros (comps.) (1998)  
*Comunicación y política*  
Barcelona, Gedisa
- Godoy, Óscar (1999)  
“La transición chilena a la democracia: Pactada”, en *Revista de Estudios Públicos*, N° 74  
Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos
- Gomes, Marcelo (2000)  
“Las leyes de protección del consumidor en América Latina”, en *Las leyes de protección del consumidor como herramientas de acción y cambio*  
Santiago de Chile, Consumers International - Oficina para América Latina y el Caribe

- Habermas, Jürgen (1998)  
*Faktizität und Geltung*  
Francfort, Suhrkamp
- \_\_\_\_\_ (1999)  
*Historia y crítica de la opinión pública*  
Barcelona, Gustavo Gili
- Hicks, Douglas (2003)  
*Inequalities, agency, and well-being*, presentado en la conferencia Inequality, Poverty, and Human Well-Being, United Nations University  
Helsinki, World Institute for Development Economics Research
- Higley, John, y Richard Gunther (1992)  
*Elites and democratic consolidation in Latin America and Southern Europe*  
Nueva York, Cambridge University Press
- Ibáñez, Jesús (1997)  
*Por una sociología de la vida cotidiana*  
Madrid, Siglo Veintiuno
- Instituto de Cooperación Técnica Chileno-Alemana (2003)  
*Sistema de protección del consumidor: Las asociaciones de consumidores chilenas*  
Santiago de Chile, IP
- Inversiones y Gestión (I&G) Ltda. (2002)  
*Caracterización de las micro y pequeñas empresas*, estudio realizado para el Comité de Fomento MYPE  
Santiago de Chile
- Kabeer, Naila (1999)  
“Resources, agency, achievements: Reflections on the measurement of women’s empowerment”, en revista *Development and Change*  
La Haya, Institute of Social Studies
- Lais, Abramo, y Rosalba Todazo (eds.) (2004)  
*Cuestionando un mito: costos laborales de hombres y mujeres en América Latina*  
Lima, OIT
- Larrañaga, Osvaldo (1999)  
“Distribución de ingresos y crecimiento económico en Chile”, en serie *Reformas Económicas* N°35  
Santiago de Chile, CEPAL
- \_\_\_\_\_ (2004)  
*Competencia y participación privada: la experiencia chilena en educación*, documento de trabajo N° 207  
Santiago de Chile, Departamento de Economía, Universidad de Chile
- Lasch, Christopher (1996)  
*La rebelión de las élites*  
Barcelona, Paidós
- Latorre, Carmen Luz, y otros (1991)  
*La municipalización de la educación: Una mirada desde los administradores del sistema. Un estudio a nivel comunal*  
Santiago de Chile, PIIIE
- Lechner, Norbert (1990)  
*Los patios interiores de la democracia*  
Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica
- Lee, Valerie, Robert Dedrick y Julia Smith (1991)  
“The effect of social organization of schools on teacher’s efficacy and satisfaction”, en *Sociology of Education*, vol. 64, issue 3  
Washington DC, American Sociological Association
- López, Néstor, y Juan Carlos Tedesco (2002)  
*Las condiciones de educabilidad de los niños y adolescentes en América Latina*  
Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIEP)  
Buenos Aires, UNESCO
- Luhmann, Niklas (1995)  
*Poder*  
Barcelona, Anthropos - Universidad Iberoamericana

- \_\_\_\_\_ (1996)  
*Confianza*  
Barcelona, Anthropos - Universidad Iberoamericana
- \_\_\_\_\_ (2000)  
*La realidad de los medios de masas*  
Barcelona, Anthropos - Universidad Iberoamericana
- Lukes, Steven (2002)  
“Power and agency”, en *British Journal of Sociology*, vol. 53, N° 3  
Londres, The London School of Economics and Political Science
- Mainwaring, Scott  
“Presidentialism in Latin America”, en *Latin American Research Review*, 25/1  
Pittsburgh (Pensilvania), The Latin American Studies Association
- Mann, Michael (1991)  
*Las fuentes del poder social*  
Madrid, Alianza
- Marramao, Giacomo (1989)  
*Poder y secularización*  
Barcelona, Ediciones Península
- Martín-Barbero, Jesús (1987)  
*De los medios a las mediaciones*  
Barcelona, Gustavo Gili
- \_\_\_\_\_ (2002)  
*Oficio de cartógrafo*  
Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica
- Martínez, Claudia (2002)  
*Income distribution in Chile*, documento de trabajo N° 81  
Gotinga (Alemania), Ibero-America Institute for Economic Research
- Márquez, Isabel (2004)  
*Impacto de la reforma provisional de 1981 en los beneficios para los afiliados*  
Santiago de Chile, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile
- Mayntz, Renate (1995)  
“Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation eniner Theorie”, en *Politische Vierteljahresschrift*, N° 36
- Mesa-Lago, Carmelo (2004)  
*Retos que enfrentan las reformas estructurales de pensiones en América Latina después de 23 años*, presentado en la conferencia internacional Keeping the Promise of Old-Age Income Security in Latin America and Caribbean  
Bogotá, Banco Mundial
- MIDEPLAN (2001)  
*Impacto distributivo del gasto social 2000*, informe ejecutivo  
Santiago de Chile
- MIDEPLAN-Universidad de Chile (2000)  
*El sistema de pensiones administrado por el sector privado en Chile: Un análisis institucional*  
Santiago de Chile, Unidad de Estudios Prospectivos, MIDEPLAN y Escuela de Salud Pública de la Facultad de Medicina de la Universidad de Chile
- Ministerio del Trabajo (2003)  
“Radiografía del sistema de pensiones. Coberturas y densidades”, en *Observatorio Laboral* N° 9  
Santiago de Chile
- Mizala, Alejandra, y Pilar Romaguera (2004)  
“Remuneraciones y tasas de retorno de los profesionales chilenos”, en Brunner, José Joaquín, y Patricio Meller, (eds.), *Oferta y demanda de profesionales y técnicos en Chile. El rol de la información pública*  
Santiago de Chile, RIL
- Muraro, Heriberto (1996)  
*Poder y comunicación*  
Buenos Aires, Ediciones Letra Buena



- \_\_\_\_\_ (1997)  
*Políticos, periodistas y ciudadanos*  
Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica
- Neidhardt, Friedhelm (ed.) (1994)  
*Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Sonderheft 34  
Colonia, Westdeutscher
- Núñez, Javier, y Roberto Gutiérrez (2004)  
*Classism, discrimination and meritocracy in the labor market: the case of Chile*, documento de trabajo N° 208  
Santiago de Chile, Departamento de Economía de la Universidad de Chile
- O'Donnell, Guillermo, y Phillip Schmitter (1986)  
*Transitions from authoritarian rule*  
Baltimore, Johns Hopkins University Press
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2004)  
*Revisión de políticas nacionales de educación. Chile*  
París, OCDE
- Ortega y Gasset, José (1983)  
*La rebelión de las masas*  
Barcelona, Orbis
- Oxhorn, Philip (1995)  
*Organizing civil society. The popular sectors and the struggle for democracy in Chile*  
Pensilvania, Penn State Press
- Palma, Alexis (2004)  
*Income inequality in Chile: A summary of short-run and long-run experiences*, versión preliminar  
Gotemburgo, Departamento de Economía de la Universidad de Gotemburgo
- Peters, Bernhard (1993)  
*Die Integration moderner Gesellschaften*  
Francfort, Suhrkamp
- Popitz, Heinrich (1992)  
*Phänomene der Macht*  
Tubinga, Mohr
- PNUD (1990)  
*Informe sobre Desarrollo Humano*  
Bogotá, Tercer Mundo Editores
- \_\_\_\_\_ (1991)  
*Informe sobre Desarrollo Humano*  
Bogotá, Tercer Mundo Editores
- \_\_\_\_\_ (1992)  
*Informe sobre Desarrollo Humano*  
Bogotá, Tercer Mundo Editores
- \_\_\_\_\_ (1993)  
*Informe sobre Desarrollo Humano*  
Madrid, Centro de Comunicación, Investigación y Documentación entre Europa, España y América Latina (CIDEAL)
- \_\_\_\_\_ (1994)  
*Informe sobre Desarrollo Humano*  
México, Fondo de Cultura Económica
- \_\_\_\_\_ (1995)  
*Informe sobre Desarrollo Humano*  
México, Harla
- \_\_\_\_\_ (1996)  
*Informe sobre Desarrollo Humano*  
Madrid, Mundi Prensa
- \_\_\_\_\_ (1997)  
*Informe sobre Desarrollo Humano*  
Madrid, Mundi Prensa
- \_\_\_\_\_ (1998a)  
*Informe sobre Desarrollo Humano*  
Madrid, Mundi Prensa
- \_\_\_\_\_ (1998b)  
*Informe sobre Desarrollo Humano. Las paradojas de la modernización*  
Santiago de Chile
- \_\_\_\_\_ (1999)  
*Informe sobre Desarrollo Humano*  
Madrid, Mundi Prensa

- \_\_\_\_\_ (2000a)  
*Informe sobre Desarrollo Humano. Más sociedad para gobernar el futuro*  
Santiago de Chile
- \_\_\_\_\_ (2000b)  
*Informe sobre Desarrollo Humano. Más sociedad para gobernar el futuro*  
Madrid, Mundi Prensa
- \_\_\_\_\_ (2001)  
*Informe sobre Desarrollo Humano*  
México, Mundi Prensa
- \_\_\_\_\_ (2002a)  
*Informe sobre Desarrollo Humano. Nosotros los chilenos: un desafío cultural*  
Santiago de Chile
- \_\_\_\_\_ (2002b)  
*Informe sobre Desarrollo Humano*  
México, Mundi Prensa
- \_\_\_\_\_ (2003)  
*Informe sobre Desarrollo Humano*  
México, Mundi Prensa
- \_\_\_\_\_ (2004)  
*Informe sobre Desarrollo Humano*  
México, Mundi Prensa
- Rincón, Omar (2002)  
*Televisión, video y subjetividad*  
Colombia, Norma
- Rivas, Gonzalo (2003)  
*El capital de riesgo y sus posibilidades de desarrollo en Chile*, documento inédito  
Santiago de Chile
- \_\_\_\_\_ (2004)  
“Opciones de la banca de desarrollo en Chile: el ‘convidado de piedra’ del sistema financiero chileno”, en serie *Financiamiento del Desarrollo* N° 148 (mayo)  
Santiago de Chile, CEPAL
- Rodrik, Dani (1999)  
*Where did all the growth go? External shocks, social conflict and growth collapses*, en CEPR Discussion Papers N° 1789  
Londres, Centre for Economic Policy Research
- Román, Enrique (2003)  
“El fomento productivo en una economía de mercado: Lecciones del caso chileno”, en Óscar Muñoz Gomá (ed.), *Hacia un Chile competitivo: Instituciones y políticas*  
Santiago de Chile, FLACSO-Universitaria
- Röttgers, Kart (1990)  
*Spuren der Macht. Begriffsgeschichte und Systematik*  
Munich, Karl Alber
- \_\_\_\_\_ (1995)  
“Freiheiten und Mächte”, en Fischer, Peter, *Freiheit oder Gerechtigkeit. Perspektiven politischer Philosophie*  
Leipzig, Reclam Verlag
- Sandoval, Hernán (2004)  
“El proceso de reforma de la salud en Chile”, en Hardy, Clarisa (ed.), *Equidad y protección social*  
Santiago de Chile, LOM
- Sanfuentes, Andrés (2003 a)  
*El lamento de las pequeñas empresas* (www.asuntospublicos.cl) informe N° 291  
Santiago de Chile
- \_\_\_\_\_ (2003 b)  
*Pequeñas empresas y las imperfecciones de los mercados* (www.asuntospublicos.cl), informe N° 302  
Santiago de Chile
- Santa-Cruz, Eduardo (2003)  
*Las telenovelas puertas adentro*  
Santiago de Chile, LOM
- Sartori, Giovanni (1991)  
“Democracia”, en *Revista de Ciencia Política*, vol. XIII, N° 1 y 2  
Santiago, Instituto de Ciencia Política, Universidad Católica de Chile

- \_\_\_\_\_ (2002)  
*Homo videns. La sociedad teledirigida*  
Buenos Aires, Taurus
- Scharpf, Fritz (2000)  
*Institutions in comparative political research*, documento de trabajo 00/3  
Colonia, Instituto Max Planck
- Sen, Amartya (1985)  
“Well-being, agency and freedom. The Dewey lectures”, en *The Journal of Philosophy*  
Nueva York, Journal of Philosophy Inc.
- \_\_\_\_\_ (2000)  
*Development as freedom*  
Nueva York, Anchor Books
- Sennett, Richard (2003)  
*El respeto*  
Barcelona, Anagrama
- Serra, Antonino (2003)  
*Informe sobre financiamiento de consumidores*, manuscrito  
Santiago de Chile
- Silva Torrealba, Francisca (2004)  
*Efectos en el valor de las empresas del control ejercido por los grupos económicos*, tesis de grado  
Santiago de Chile
- Smulovitz, Catalina (2003)  
*Notes on evaluating empowerment*, presentado en el taller Measuring Empowerment: Cross-Disciplinary Perspectives, Banco Mundial  
Washington DC
- Smulovitz, Catalina, y Michael Walton (2003)  
*Evaluating empowerment*, presentado en el taller Measuring Empowerment: Cross-Disciplinary Perspectives, Banco Mundial  
Washington DC
- Stabili, María Rosaria (2001)  
*El sentimiento aristocrático. Elites chilenas frente al espejo (1860-1960)*  
Santiago de Chile, Andrés Bello
- Stiglitz, Joseph E. (2003)  
*Los felices 90*  
Buenos Aires, Taurus
- Subsecretaría de Previsión Social (2002)  
*Primera encuesta de protección social*  
(www.proteccionsocial.cl)  
Santiago de Chile, Ministerio del Trabajo y Previsión Social
- Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP)  
*Boletín Estadístico*, N° 179  
Santiago de Chile
- Superintendencia de Seguridad Social (2004)  
*Primera encuesta de protección social en Chile*  
Santiago de Chile
- Tedesco, Juan Carlos (1999)  
*Educación y sociedad del conocimiento y de la información*, presentación en el Encuentro Internacional de Educación Media, agosto  
Bogotá
- \_\_\_\_\_ (2003)  
“Los pilares de la educación del futuro”, en *Debates de educación*  
(www.uoc.edu/dt/20367/index.html)  
Barcelona, Fundación Jaume Bofill, UOC
- Tironi, Eugenio, y Guillermo Sunkel (1993)  
“Modernización de las comunicaciones y democratización de la política. Los medios en la transición democrática en Chile”, en *Revista de Estudios Públicos*, N° 52  
Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos
- Unión Europea (2000)  
*Informe sobre la protección social en Europa 1999*  
Bruselas
- Valdés, Salvador, e Iván Marinovic (2004)  
*Contabilidad regulatoria: las AFP chilenas, 1993-2003*  
Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos

- Valdez, Francisco (1999)  
“Racionalidad e instituciones en la reforma del estado”, en Lechner, Norbert, y otros, *Reforma del Estado y coordinación social*  
México, Plaza y Valdez
- Valenzuela, Eduardo, y Soledad Herrera (2003)  
“Movilidad residencial y movilidad social”, en Tironi, Eugenio (ed.), *Cuánto y cómo cambiamos los chilenos. Balance de una década*  
Santiago de Chile, Instituto Nacional de Estadísticas
- Vidal, Hernán (1982)  
*Dar la vida por la vida: La Agrupación Chilena de Familiares de Detenidos Desaparecidos*
- Minnesota, Institute for the Study of Ideology and Literature
- Wagner, Meter (1997)  
*Sociología de la modernidad*  
Barcelona, Herder
- Wellman, Barry (1988)  
“Applying network analysis to the study of support”, en Gottlieb, Benjamin (ed.), *Social Networks and Social Support*  
California, Sage Publications
- Zürn, Michael (1998)  
*Regieren jenseits des Nationalstaates*  
Francfort, Suhrkamp





Chile vive un momento de oportunidades. Hay ganas de actuar para ser más y mejor, pero las oportunidades objetivas y las ganas subjetivas no se traducen espontánea ni automáticamente en realizaciones. Para ello se requieren capacidades. Aun cuando muchas radican en habilidades y recursos personales, todas las capacidades provienen, directa o indirectamente, de cómo se organiza y distribuye el poder en la sociedad.

Este Informe es una invitación a conversar sobre el poder. Poner el tema sobre la mesa es el primer paso para hacerse cargo de él, situar sus particularidades históricas, confrontarlo con las exigencias del momento y las demandas de la ciudadanía, y pensar las formas alternativas y más adecuadas de organizarlo.

Pero no de cualquier modo. Desde la óptica de este Informe, el poder no es una lucha de suma cero, y por eso se abre la pregunta sobre cómo construirlo y acrecentarlo para todos. Debe debatirse sobre el poder no como expresión de un acto conspirativo, sino que acentuando su dimensión de espacio de posibilidades para el Desarrollo Humano. Ésta es una invitación a hablar del poder, pero sin los pudores ni temores que su mención usualmente evoca.